

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Égypte Contemporaine et les Capitulations

THÈSE POUR LE DOCTORAT
D. E. S. ÉCONOMIE POLITIQUE

Présentée et soutenue le 19 Juillet 1930, à 2 heures

PAR

Georges ISRAEL-MEYER

JURY :

Président : M. OUALID.

Suffragants : M. MAUNIER.

M. LÉVY-BRUHL.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930

**L'Egypte Contemporaine
et les Capitulations**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
Thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs**

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Égypte Contemporaine et les Capitulations

THÈSE POUR LE DOCTORAT
D. E. S. ÉCONOMIE POLITIQUE

Présentée et soutenue le 19 Juillet 1930, à 2 heures

PAR

Georges ISRAEL-MEYER

JURY :

Président : M. OUALID.

Suffragants : M. MAUNIER.

M. LÉVY-BRUHL.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, Boulevard Saint-Michel, 49

1930



INTRODUCTION

Il est à peine besoin de souligner l'intérêt que présente à l'heure actuelle une étude sur les Capitulations. Aucun problème ne domine, en effet, d'une manière plus aiguë ni plus pressante la situation politique de l'Egypte; aucune surtout n'a été discutée avec plus d'âpreté au cours des années précédentes tout à la fois par les représentants des intérêts indigènes et par ceux des intérêts internationaux qu'elles mettent en jeu. Piédestal des partis politiques à l'intérieur du pays, cause de tout le mal, entrave de progrès sociaux et économiques pour les uns qui leur reprochent de former au vingtième siècle un anachronisme criant et de maintenir l'Egypte sous une tutelle étrangère incompatible avec l'évolution du pays et la transformation des mœurs, les Capitulations forment au contraire dans l'esprit des intérêts étrangers qu'elles protègent la garantie indispensable, intangible, des capitaux considérables investis par l'Europe et plus particulièrement par la France, par la Belgique et par l'Angleterre sur le sol égyptien, capitaux qui ont permis depuis plus d'un siècle l'éclosion en Egypte de cet essor économique dont nous sommes les témoins et qui, donnant au pays les premiers éléments de sa prospérité renaissante, l'ont rendu capable d'aspirer à une évolution politique qui doit la conduire à la réalisation de ses vœux d'indépendance nationale et à l'épanouissement de sa souveraineté.

Problème aigu, disent les Egyptiens, question vitale dont l'importance économique se double d'un intérêt politique et social considérable, les Capitulations dominent la renaissance de l'Egypte. C'est, en effet, de la solution de ce problème que dépendent à coup sûr l'orientation du pays et son évolution tant extérieure qu'intérieure; ce sont elles, entend-on dire au sein des partis politiques, ce sont ces survivances d'un lointain passé qui limitent les consé-

quences de l'effort tenté par les Egyptiens pour atténuer les effets du retard apporté au développement de leur pays par la longue période d'inertie qu'il connut au siècle précédent, par l'état d'anarchie dans lequel il se trouva avant que vint au pouvoir le grand Khédive Méhémet Ali, avant que cette province considérable de l'Empire Ottoman n'obtint par son autonomie politique ses premières possibilités d'indépendance nationale.

Si intéressant cependant que soit à nos yeux cet effort de tout un peuple pour se libérer non seulement de l'intervention étrangère en matière d'administration intérieure, mais aussi pour effacer les vestiges historiques d'un passé d'oppression plusieurs fois séculaire, il ne nous faut pas cependant oublier ce que représente à la fois pour les Etrangers et pour les Egyptiens eux-mêmes ces Capitulations qui, tant décriées par certains éléments politiques, forment depuis 1740 la loi normale des relations juridiques et économiques entre l'Egypte d'une part et les Etats les plus civilisés de l'Europe et de l'Amérique, d'autre part. Conventions réciproques, traités d'amitié et de commerce, règles d'établissement des étrangers en Egypte, les Capitulations ont évidemment contribué, par les échanges de personnes et de marchandises qu'elles permettaient déjà à une époque où la difficulté des voyages et leur incertitude restreignaient les relations internationales, à apporter dans les pays qu'elles régissaient un double courant de civilisation, civilisation arabe en Europe, civilisation française en Orient. Les conséquences de ces échanges sont loin d'ailleurs d'avoir aujourd'hui disparu ; l'existence et l'importance de nos établissements commerciaux, scolaires, charitables et religieux sont encore actuellement les conséquences immédiates quoique lointaines des conventions signées en 1535 par François I^{er} et par le Sultan Soliman le Magnifique, et renouvelées indéfiniment depuis.

Mais il y a plus, les Capitulations qui nous régissent aujourd'hui sont loin d'être, en dépit du manque de variation des textes, demeurées identiques, quant à leurs effets, aux Capitulations signées pour la dernière fois par

le Sultan Mahmoud I^{er} et le Marquis de Villeneuve au nom de Louis XV. Une influence considérable, puisée non pas dans le texte mais due à la force de la coutume et de l'usage, a réagi sur l'ensemble des relations réglementées par les Capitulations originales signées par la Sublime Porte et par la France et généralisées peu après au cours de négociations engagées par les principaux Etats de l'Europe.

Cette force de la coutume est pour quiconque étudie la matière des Capitulations à considérer avec une importance toute particulière, car non seulement elle a suppléé dans une mesure considérable au manque de souplesse des conventions écrites et à leur stabilité apparente ou réelle; mais, surtout, dans son action pratique elle a joué le rôle de régulateur logique opérant avec un synchronisme remarquable l'adaptation de ces règles d'origine médiévale à l'évolution générale des mœurs et aux nécessités économiques nouvelles. Il nous sera donc indispensable, dans l'étude détaillée que nous nous proposons de faire des questions qui, par leur actualité, mettent en ce moment en jeu, en Egypte, le problème des Capitulations, non seulement de nous attacher à la lettre des textes originaux, mais surtout il nous faudra essayer de déterminer quelle fut la transformation opérée par la coutume sur ces conventions plus ou moins désuètes. Il nous sera également nécessaire, le plus souvent, d'abandonner les textes écrits et de rechercher quels furent dans la réalité les résultats pratiques d'une évolution spontanée des institutions capitulaires.

Au point de vue économique, tout particulièrement, il nous sera aisé de montrer que les principales règles concernant les relations commerciales ont subi peu à peu les retouches nécessaires au développement formidable de l'expansion économique; nous verrons plus spécialement que les conventions prévues pour les échanges de produits dans ces véritables traités de commerce que forment les Capitulations ont sensiblement fait place à des conventions modernes, très différentes des premières et que ces

conventions nouvellement substituées aux règles surannées ont opéré novation dans les rapports économiques entre l'Egypte et les Puissances capitulaires. Au point de vue social et juridique, certaines règles comme celles de la compétence consulaire s'étaient tellement élargies, avaient évolué à un tel point avant la réforme judiciaire de 1875, que les consuls en étaient arrivés à partager en pratique avec les tribunaux égyptiens les attributions de compétence juridictionnelle réservées, d'une manière non équivoque, à ces derniers, dans les causes où les indigènes étaient engagés, violant ainsi sans doute possible les textes déterminatifs de compétence.

C'est ainsi que de nombreuses règles, de multiples conventions sont tombées d'elles-mêmes en désuétude, tandis que d'autres d'abord non prévues et non réglementées parce qu'inutiles au moment de la signature des premiers accords se sont formées pour ainsi dire spontanément et ont évolué insensiblement en conservant ce parallélisme nécessaire et constant avec les besoins nouveaux nés des progrès incessants des relations des pays européens et de l'Egypte. Se substituant aux règles écrites, les remplaçant peu à peu, la coutume, née de la doctrine et de l'évolution générale des mœurs, vivifiée par la jurisprudence des tribunaux de la Réforme, a remplacé dans tout l'Orient et plus particulièrement en Egypte, le texte initial par la loi non écrite mais universellement appliquée et respectée. Plus encore, et plus importante aux yeux des défenseurs des principes du régime capitulaire, la coutume en évolution permanente a levé en réalité, pour une part non négligeable, le reproche d'anachronisme que certains attribuent de nos jours dans l'ordre judiciaire et commercial aux Capitulations de 1740. La coutume assimilatrice et vivante a, peu à peu, presque insensiblement, mais néanmoins très fortement remplacé des règles désuètes par une loi empirique, logique et souple, et, permettant de conserver dans leur texte premier des conventions vieilles parfois de plusieurs siècles, elle en a assimilé et modernisé l'esprit. C'est elle qui, en réalité, régit actuellement

l'étranger capitulaire en Egypte ; c'est donc à elle qu'il convient avant tout de se reporter et non pas en général au texte primitif suranné et le plus souvent abandonné en pratique.

Par ailleurs, c'est à la coutume qu'il convient d'attribuer la cause principale du changement qui, il y a plus de cinquante ans, s'opéra dans le fonctionnement de la justice en Egypte. C'est le développement donné par les indigènes eux-mêmes aux juridictions consulaires étrangères contrairement aux principes capitulaires formels qui permit au grand ministre du Khédive Ismail, Nubar Pacha, d'obtenir des grandes puissances la réunion au Caire d'une conférence internationale chargée de modifier le système judiciaire découlant des Capitulations. Cette expérience heureuse et féconde en bons résultats, eut pour conséquence de remplacer le fonctionnement défectueux de la Justice aussi bien en ce qui concerne les juridictions étrangères en Egypte que la juridiction indigène, par une institution qui a fait à tel point ses preuves que tout le monde demande aujourd'hui non seulement son maintien mais encore son extension par le transfert aux tribunaux mixtes des causes encore soumises actuellement aux juges consulaires. Dans un ordre d'idée voisin c'est une évolution semblable dans les esprits des contractants qui plus que tout autre chose, a permis à l'Egypte, à peine sortie de ses embarras financiers, de proposer aux Puissances en 1885, la réunion à Londres d'un congrès réunissant les délégués des Etats capitulaires à l'effet d'obtenir la permission, suivant certaines modalités et après qu'eurent été données certaines garanties bien définies, d'assujettir les étrangers à un impôt sur la propriété bâtie, contraire évidemment aux principes et aux précédents capitulaires.

Ce sont des raisons identiques qui font aujourd'hui l'objet, comme nous le verrons en détail plus loin, des revendications et des négociations diplomatiques entamées récemment par le gouvernement royal et concernant les pouvoirs de l'Etat égyptien en matière de taxation des sujets des puissances capitulaires.

Or, en dépit des principes acceptés comme loi jusqu'aujourd'hui et plus ou moins formellement insérés dans le texte écrit, il est évident que les gouvernements étrangers sont assez disposés à accorder à l'Egypte, par la création d'impôts nouveaux dont seraient frappés également les étrangers et les Egyptiens, le moyen de satisfaire aux besoins nés du développement récent, économique et social de ce pays. Acceptant en principe certaines mesures qui leur ont été demandées par les différents gouvernements qui se sont succédés en Egypte depuis la fin de la guerre, les Puissances étrangères en ont réservé la mise en pratique, jusqu'à ce que leur fussent données et parfaitement précisées certaines garanties indispensables concernant la répartition des charges nouvelles. La détermination de ces garanties et de leurs modalités d'application exigera certainement, sous peu, la réunion en Egypte d'une conférence internationale composée des représentants des Puissances intéressées.

Sans vouloir refaire l'histoire des institutions créatrices des Capitulations, sans rechercher sous l'effet de quelles causes les rois de France et les Sultans de Turquie furent amenés successivement aux ^{xvi}^e, ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles à réglementer leurs relations commerciales et à protéger l'établissement de leurs nationaux hors de leur pays, nous nous bornerons à relever les principes directeurs de ces conventions réciproques. Afin de pouvoir mieux comprendre les données du problème complexe et varié que posent actuellement les modifications demandées par le Gouvernement égyptien, nous nous contenterons de rappeler brièvement quelles furent à l'origine ces règles qui, dans leur esprit, forment encore aujourd'hui la base normale des relations de l'Egypte et des Puissances Capitulaires. Nous nous proposerons ensuite l'étude d'un triple problème :

1° Celui des amendements demandés récemment par le Gouvernement égyptien aux capitulations dites fiscales et qui, affirmant au point de vue du Contentieux de l'Etat les pouvoirs de l'Egypte en matière d'établisse-

ment d'impôts nouveaux ont pour objet de faire cesser en Egypte l'immunité presque totale d'impôts dont bénéficient les étrangers et également certains nationaux égyptiens.

2° Nous aurons également à étudier dans leurs relations avec les principes découlant non seulement des Capitulations mais aussi des traités de commerce qui leur ont succédé à la fin du siècle dernier, les problèmes juridiques et pratiques que soulève la réforme douanière du 17 Février 1930.

3° Enfin, notre étude se portera sur les modifications de la matière des Capitulations qu'il est d'usage, dans la langue diplomatique courante, d'appeler les « Capitulations judiciaires ». C'est cette partie des Capitulations qui à l'heure actuelle forme l'ensemble des règles relatives à l'immunité de juridiction dont bénéficient les sujets des Puissances Capitulaires, au fonctionnement des Tribunaux consulaires et à celui des Tribunaux mixtes.

Ces trois questions offrent au juriste et à l'économiste un intérêt de premier ordre. De toute actualité puisque certaines d'entre elles ne sont pas encore résolues, ces questions dominent toute la politique à la fois intérieure et extérieure de l'Egypte. A l'intérieur du pays elles ont retenu l'unanimité des partis politiques et leur solution symbolise pour l'ensemble de la population la consécration de l'ère d'indépendance et d'émancipation inaugurée en 1922 par la Déclaration du 22 Février. Au point de vue économique, d'ailleurs, elles n'ont pas moins d'importance à la fois pour les nationaux égyptiens et pour les nombreuses colonies étrangères qui, établies en Egypte depuis longtemps, ont puissamment contribué par leur travail et par leurs capitaux à relever ce pays et à lui donner cet essor récent qui est à l'origine de sa remarquable renaissance. C'est l'importance de ces questions non pas seulement égyptiennes proprement dites, mais devenues internationales par la situation démographique et politique de ce pays qui en fait en même temps l'intérêt et la difficulté. C'est elle également qui en rend la solution

si délicate à trouver et qui retarde au sein des Chancelleries étrangères la marche des négociations diplomatiques engagées déjà depuis plusieurs années.

Etant données les conditions spéciales dans lesquelles fonctionne en Egypte la collaboration judiciaire, économique et administrative entre les étrangers et les nationaux, étant donnée surtout l'incidence si importante sur la sécurité des étrangers et sur les relations commerciales, des modifications à apporter au régime capitulaire soit dans le domaine judiciaire soit dans le domaine économique, les Puissances intéressées, bien qu'à peu près d'accord sur les principes à observer ou à amender, ont préféré jusqu'ici se réserver et ont demandé à étudier d'une manière approfondie les questions de détail sur lesquelles reposent les réformes proposées. Elles sont encore actuellement occupées à déterminer soigneusement les garanties à exiger du Gouvernement égyptien avant que d'accorder définitivement à l'Egypte les mesures d'émancipation qui font l'objet de ses pressantes revendications. La tâche d'ailleurs des Chancelleries est, en cette matière, particulièrement délicate. Si, en effet, tous les milieux diplomatiques sont, en général, enclins à favoriser par des mesures généreuses le développement naturel de l'Egypte, si au sein de tous ont pénétré depuis la fin de la guerre les principes wilsoniens de la libre disposition des peuples, si, enfin, tous sont disposés à permettre à ce pays le libre épanouissement de sa souveraineté intérieure comme ils ont déjà reconnu sa pleine souveraineté extérieure, il en va différemment des représentants des intérêts économiques établis depuis longtemps dans le pays. La majorité de ces derniers qui ont donné leur activité et qui ont investi leurs capitaux dans des œuvres importantes et de longue haleine sur le sol égyptien estime tout au contraire, que la prospérité de leurs établissements, l'existence même de leur œuvre sont intimement liées aux garanties bien définies que leur confèrent les règles capitulaires. Un double courant, dont les effets s'opposent et se contrarient, s'affirme donc depuis que sont engagées des négociations ; d'un côté, une

tendance officielle diplomatique se précise assez favorable en principe à une expérience de large émancipation et se montre disposée à accorder aux Egyptiens après l'établissement de garanties suffisantes, certaines améliorations au régime actuel d'ingérence internationale devenu certainement suranné dans plusieurs de ses éléments ; d'autre part, et non moins fortement, un autre courant, hostile au premier, conservateur et égoïste, réclame des représentants des Puissances le maintien des règles anciennes qui ont permis la création et le développement des établissements étrangers, industriels et commerciaux. Leurs dirigeants repoussent d'avance des propositions qu'ils estiment néfastes au bon fonctionnement de ces industries.

En dépit cependant de la valeur de ces objections, il n'est pas douteux que le régime actuel, à la fois protecteur des intérêts étrangers, mais passablement rétrograde dans ses principes et dans ses applications ne doive être amendé dans certaines de ses parties. Il est certain que lorsqu'elles auront été assurées de la stabilité politique du pays, les grandes Puissances qui ont, en Egypte, des intérêts considérables n'hésiteront pas à tenter en partie l'expérience que réclament les Egyptiens, mais il faut auparavant, comme préface indispensable à cette expérience, que s'atténuent les crises politiques trop fréquentes et néfastes au développement économique du pays, que s'affermisse le régime inauguré en 1923 et que par son travail l'Egypte donne confiance aux activités étrangères de tous ordres qui la secondent ou la dirigent dans son effort de rénovation. Aux Puissances qui dans le passé l'ont aidée à maintes reprises, à sortir de l'anarchie où l'avaient plongée l'inertie ou la prodigalité de ses gouvernants et qui, par l'activité de leurs nationaux, ont été en réalité les premiers artisans de sa renaissance, il faut que l'Egypte donne des assurances sérieuses et offre des garanties suffisantes propres à conférer aux capitaux étrangers investis sur son sol et aux activités qu'ils emploient une entière sécurité et une protection suffisante contre les aléas de l'avenir.

Ces garanties réclamées par les intérêts étrangers

comme devant remplacer dans une certaine mesure les traités sous la foi desquels se sont nouées et développées les relations lointaines des pays d'Orient et d'Occident sont évidemment fort délicates à définir; les intérêts des différents pays dont les ressortissants continuent de se prévaloir d'anciens privilèges ont en effet évolué de façon assez variable; la politique, plus peut-être que le commerce, a créé en Egypte, point névralgique de l'expansion économique mondiale, une série de besoins inhérents à la situation particulière de chacune des grandes Puissances intéressées. Cependant il ne nous sera pas impossible en faisant abstraction de certaines différences de détail relativement peu considérables de grouper d'une manière suffisamment cohérente les revendications et les garanties dont les Puissances capitulaires exigeront la mise à exécution préalablement à toute modification importante des traités actuellement appliqués.

Les documents où nous devons puiser les informations relatives à cette novation exigée de garanties et par lesquels nous pourrons nous rendre compte du point de vue général des intérêts étrangers actuels sont d'ailleurs assez dispersés. C'est qu'en effet, si la question des modifications des règles capitulaires présente aujourd'hui un caractère marqué d'actualité, elle n'en est pas moins déjà assez ancienne; elle date, on peut le penser, du jour où la Turquie ayant essayé plus ou moins de bonne foi d'ailleurs, de séculariser son droit civil resté jusque là religieux et sectaire, en publiant en 1839 le Hatti-Chérif de Gulhané et étant entrée, par le traité de 1856, dans le concert politique européen, n'eut plus d'autre dessein que de secouer le joug fort lourd et passablement anachronique, legs d'un autre temps, des Capitulations signées aux siècles précédents.

Parmi ces documents, nous donnerons une place privilégiée à un rapport déjà assez ancien mais dont l'importance aux regards des intérêts étrangers est demeurée presque inchangée. Ce rapport est celui de la commission chargée en 1867 par le Gouvernement français d'exa-

miner les propositions faites par le Gouvernement du Khédive relativement à la réforme de la justice en Egypte. A ce rapport particulièrement clair et compréhensif, il y a lieu d'ajouter les lettres échangées à cette date, en même temps qu'étaient signés de nouveaux accords, entre le Ministre français des Affaires Etrangères et le Gouvernement du Vice-Roi. Ces lettres résolurent non seulement d'avance, en précisant la portée et le sens des points essentiels des accords, les litiges pouvant survenir relativement à l'interprétation subséquente des dispositions nouvelles adoptées mais encore, fait très important, à notre sens, elles eurent pour objet essentiel de conserver intacts et inaltérés les principes anciens, conférés par les traités antérieurs ou par l'usage au profit des étrangers établis en Egypte et non modifiés.

Une autre catégorie de documents devra être recherchée dans les négociations récentes engagées depuis quelques années par les différents Cabinets qui se sont succédés au Caire, depuis la fin de la guerre et tout particulièrement depuis la Déclaration d'indépendance de l'Egypte. Ces négociations ont tendu, quelle que soit la couleur politique des partis au pouvoir, Wafd ou dictature, à obtenir des Puissances capitulaires, l'abandon de certaines des prérogatives et des immunités incluses au profit des étrangers dans les traités signés autrefois par la Sublime Porte. Les moyens employés quoique variés par la forme ont présenté une constance remarquable par le fond. Que ce soit par des notes diplomatiques et des circulaires officielles comme celle très importante de Décembre 1927, que ce soit au contraire par les déclarations de nature plus ou moins officielle des ministres égyptiens délégués par leur Gouvernement aux congrès et conférences internationales où avait été conviée l'Egypte au cours de ces dernières années, que ce soit également par des négociations directes engagées avec certaines Puissances étrangères, la politique du Gouvernement égyptien a tendu sans arrêt à saper le régime actuel devenu à ses yeux incompatible avec la dignité d'un pays reconnu pleinement sou-

verain par tous les Etats du monde, inconciliable surtout avec le développement normal du régime constitutionnel que s'est donné l'Egypte.

Depuis plusieurs années, principalement depuis 1925, l'activité des légations étrangères et celle du Gouvernement Egyptien se sont employées à chercher les solutions susceptibles de libérer le pays de la trop grande ingérence étrangère tout en conciliant à la fois l'évolution économique et politique de l'Egypte avec les intérêts considérables des étrangers. Peu à peu les divergences se sont atténuées et les conceptions respectives des représentants des intérêts en jeu, désireux d'arriver à un accord durable, se sont rapprochées. Il était à penser qu'en dépit de quelques difficultés de détail pouvant être réglées par la suite, les solutions possibles à d'aussi importants problèmes étaient sur le point d'être trouvées lorsqu'un événement politique considérable par les conséquences immédiates qu'il entraîna, assez imprévu d'ailleurs et, en quelque sorte extérieur à l'Egypte, se produisit. Cet événement qui transforma presque instantanément le cours des destinées égyptiennes fut l'arrivée au pouvoir en Angleterre du Gouvernement travailliste et la proposition faite par ce dernier au peuple égyptien de régler définitivement, sur une base très large et très libérale, l'ensemble des relations entre les deux pays. Ces propositions matérialisées peu après en un projet de traité et d'alliance ont repris un à un les points restés en litige entre l'Egypte et la Grande-Bretagne depuis la déclaration d'indépendance de 1922. Elles ont en particulier transformé totalement non seulement au point de vue des intérêts spécifiquement britanniques et égyptiens, mais également en ce qui concerne les autres Puissances intéressées, le problème des amendements à apporter au régime capitulaire. Il s'ensuit qu'à l'heure actuelle, ce n'est plus une question unique qui se trouve être l'objet des négociations engagées par l'Egypte, il y a lieu au contraire de discriminer, d'une part, les négociations égyptiennes engagées pour résoudre l'ensemble du problème politique et militaire, pour régler la question du

Soudan et déterminer la forme définitive du Statut de l’Egypte, et d’autre part, un autre problème, plus vaste parce qu’il exigera la collaboration de toutes les Puissances ayant des intérêts dans la vallée du Nil, celui que soulève à l’heure actuelle l’atténuation du système des Capitulations et des privilèges dont jouissent de nos jours les étrangers en Egypte. Il est à penser que cette question, vitale à la fois pour les Egyptiens et pour les étrangers établis en Egypte, se présentera aussitôt qu’auront abouti les négociations limitées à la Grande-Bretagne et à l’Egypte et que, le Projet d’alliance et d’amitié une fois conclu, les Puissances étrangères seront appelées à participer à une Conférence internationale dont l’objet essentiel sera d’étudier soit l’abrogation, soit la modification des garanties capitulaires; à cet ensemble de questions se rattachera celle, non moins importante, de l’admission de l’Egypte à la Société des Nations, admission que réclame le peuple égyptien mais que rendit impossible jusqu’à ce jour le retard apporté par les événements politiques de ces dernières années à la solution définitive de l’occupation militaire britannique de la Vallée du Nil.

LIVRE I

Origine, Matière et Esprit des Capitulations

CHAPITRE PREMIER

Définition des Capitulations. — Privilèges et immunités accordés aux Chrétiens en Orient avant 1535. — Hypothèses historiques concernant l'origine, la nature et l'esprit des Capitulations.

CHAPITRE PREMIER

LES CAPITULATIONS

ORIGINE. — MATIÈRE. — ESPRIT

Il n'entre pas dans nos vues de présenter ici un développement complet tant historique que politique des différents traités conclus du XII^e au XVIII^e siècle, soit entre la Porte et les Puissances, soit plus spécialement entre l'Egypte et les Etats de l'Europe occidentale. Cette étude (1) a été faite magistralement depuis plus de vingt ans par le savant doyen de la Faculté française de Droit du Caire, dont l'ouvrage, unique ou presque en la matière, continue de jouir d'une autorité indiscutable. Cependant il est indispensable si l'on veut comprendre le sens exact des termes fréquemment rencontrés dans les notes diplomatiques, dans les études et projets de révision ou de modification des Capitulations d'avoir une idée brièvement résumée des institutions qui régissent depuis plus de cinq siècles la condition des étrangers sur les bords du Nil. Tout particulièrement aujourd'hui où l'Egypte se plaint avec amertume de demeurer la seule puissance ou presque, obligée de continuer à subir des restrictions sérieuses à son entière souveraineté interne, alors que la plupart des autres pays où ces mêmes règles capitulaires

(1) Cf. PÉLISSIER DU RAUSAS. *Les Capitulations dans l'Empire Ottoman*, 2^e édition, Paris 1910.

BAHA EL DIN BARAKAT. *Des privilèges et immunité des Etrangers en Egypte*, Paris 1912.

FÉRAUD-GIRAUD. *Juridiction française dans les échelles du Levant*, Paris 1896.

ARMINJON. *Etrangers et Protégés dans l'Empire Ottoman*, Paris 1907.

LAMBA. *Evolution de la Condition des Etrangers en Egypte*, Paris 1896.

s'appliquaient naguère ont réussi à s'en débarrasser, on ne peut saisir les raisons multiples de ce reliquat d'ingérence internationale en Egypte si l'on ne remonte dans l'histoire aux sources mêmes d'où naquirent les Capitulations. Il est un fait évident que si les étrangers continuent de partager en Egypte certaines prérogatives avec le Gouvernement propre du pays alors que ces règles ont disparu dans les autres nations où leurs effets s'exercèrent en même temps qu'en Egypte, cette différence de traitement doit provenir de causes fort sérieuses, causes historiques, politiques et économiques. Il est de fait constant de la part de certains milieux égyptiens, d'opposer l'Egypte à la Turquie et aux Etats démembrés de l'ancien Empire Ottoman, et de reprocher aux Puissances étrangères, en particulier aux Puissances alliées et associées de la guerre, de ne pas consentir pour l'Egypte qui se rangea à leurs côtés de 1914 à 1918, à ratifier les clauses d'extinction des Capitulations accordées à la Turquie après la victoire kémaliste lors de la conférence de Lausanne. C'est qu'entre l'Egypte et la Turquie subsiste un nombre considérable de différences⁽²⁾, différences qu'il faut chercher non seulement dans la situation actuelle de ces pays vis-à-vis des Puissances occidentales, mais qui sont également et surtout encore la conséquence des conditions particulières et divergentes dans lesquelles s'est opérée l'évolution historique et politique de ces deux pays. Ce qui militait en faveur de la Turquie au lendemain de la débâcle hellénique et devant l'indécision des Alliés n'a pu jouer dans les décisions de la Conférence de la Paix en ce qui concerne l'Egypte. Nous reviendrons plus tard sur ces nombreuses raisons, si impor-

(2) Ces différences étaient déjà clairement précisées dans le rapport de la Commission française instituée pour étudier les réformes à apporter à l'organisation judiciaire de l'Egypte (1867) :

« ...Il n'y a donc point d'assimilation complète en matière de juridiction entre l'Egypte et les provinces de l'Empire Ottoman, et lorsque le Gouvernement du vice-roi parle de revenir aux Capitulations telles qu'elles sont observées en Turquie, il demande en réalité le bénéfice d'un régime différent de celui qui a prévalu en Egypte et cherche à se dégager des obligations résultant pour lui du système pratiqué jusqu'à ce jour dans ce pays... »

tantes et si graves pour l'avenir des institutions et la prospérité de l'Egypte. La brève étude des conditions dans lesquelles naquirent, se développèrent et se compliquèrent en Egypte les Capitulations et les traités postérieurs est en effet indispensable à quiconque veut comprendre non seulement les conditions toutes particulières dans lesquelles se trouve aujourd'hui ce pays renaissant, mais également qui désire rechercher les amendements possibles au régime international actuellement en vigueur en Egypte et péniblement supporté, semble-t-il, par l'élite de la population.

L'ORIGINE DES CAPITULATIONS

On convient généralement d'appeler Capitulations (3) les traités conclus entre la Porte et la France d'abord, puis entre la Porte et les Puissances occidentales à partir de la Charte octroyée au mois de février 1535 à Constantinople à Jean de la Forêt, ambassadeur du roi très chrétien, François I^{er}, par le Grand-Vizir, Ibrahim Pacha, au nom du Sultan Suleyman II, Commandeur des Croyants et Empereur de Turquie.

En réalité, de nombreux privilèges, des immunités importantes avaient été, bien antérieurement, concédées surtout en Egypte aux étrangers que le commerce avait attirés en Orient. Il faut en effet remonter non seulement aux concessions accordées par Mahomet II en 1453, au

(3) L'origine du mot Capitulation a été maintes fois précisée et son étymologie établie.

Cf. P. DU RAUSAS. *Le régime des Capitulations*, tome I, p. 1.

FÉRAUD-GIRAUD. *Juridiction française*, p. 88, n° 1.

Il semble, au point de vue étymologique, que rien ne puisse mieux se comparer aux Capitulations que nous étudions que les Capitulations imposées aux Empereurs d'Allemagne avant leur élection. Dans les deux cas, les Capitulations étaient divisées en chapitres ou articles et leur nom est tiré du mot *capitulatio* (basse latinité) qui signifie « acte contenant des articles ou chapitres (*capitula*) ». Signalons toutefois une interprétation différente de l'étymologie du mot dans A. BONDE, *Droit International Public*, 1926. D'après ce dernier auteur, le mot « Capitulation » vient du terme italien *Câpitulazione* qui signifie « accord, convention ». Nous estimons que cette dernière interprétation est erronée.

lendemain de son entrée à Constantinople, aux communautés non musulmanes de la Sublime-Porte en matière de juridiction et de législation, mais, plus encore, il est nécessaire d'indiquer que bien avant, sous le règne de Charlemagne, de nombreuses relations existaient entre la France et le Khalife de Bagdad, Haroun al Rashid. — On sait que dès cette époque le roi de France put obtenir pour ses sujets des facilités d'accès et de commerce ; des juges nationaux furent alors commissionnés par leur souverain et chargés en Orient de surveiller, juger et punir les Francs établis dans les Echelles (4). Deux cents ans plus tard, de 1095 à 1291, les Croisés établirent entre l'Occident et l'Orient un courant international infiniment profitable aux progrès et au développement des relations commerciales et scientifiques des pays méditerranéens. La France, la plus intéressée dans cet exode religieux, fut de beaucoup la plus favorisée, elle obtint pour les établissements que créèrent les négociants français, surtout les habitants de Marseille et de Montpellier, partis en Orient à la suite des guerres et des Croisés, des immunités très étendues, tant en ce qui concerne les franchises de droits que les dérogations et concessions de juridiction. Ces privilèges furent d'ailleurs, pour la plupart, étendus au cours du XI^e et du XII^e siècles aux Gênois, Pisans et Vénitiens devenus à cette époque les concurrents redoutables des navigateurs et des commerçants français.

La présence de Saint-Louis sur la terre d'Egypte ; le prestige (5) qui entourait ce sage roi de France après que, prisonnier à Mansourah, il eut payé rançon, eut sur les relations de la France et des princes musulmans les plus bienfaisants effets : des consuls furent établis à Tripoli et à Alexandrie ; plus tard, lors de la conquête de l'Egypte par Sélim I^{er} (1517), toutes les immunités et tous les privilèges accordés, non seulement aux Français mais aux

(4) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *Juridiction française dans les Echelles du Levant*, Paris 1866, p. 39.

(5) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p. 45.

Cf. LAVISSE et RAMBAUD, *Histoire générale*, tome IV, p. 758 et s.

étrangers, furent confirmés le 6 Moharrem 935 de l'hégire (1528 ou 1529). Le Sultan Suleyman II le Canoniste (6) renouvela, sur la demande des Consuls français et catalans, les concessions accordées auparavant aux nationaux de ces deux pays en Egypte. Cet acte de 1528 (que certains auteurs (7) ont qualifié de « Traité de 1507 » conclu entre Bajazet II et les Consuls des nations française et catalane) est le précédent direct et l'origine immédiate des privilèges accordés quelques années plus tard par les Capitulations à la France dans le Levant.

Ces données historiques dont on peut considérer la véracité comme hors de doute en dépit de l'inexactitude de certaines dates (8) étant rappelées, il y a lieu de considérer quelques-unes des opinions émises par les historiens des Capitulations au sujet de la nature propre de ces traités, de l'esprit dans lequel ils furent conclus, enfin de l'essence même de leur origine. Ces différentes théories explicatives des règles capitulaires assurant aux étrangers la liberté de commercer, l'inviolabilité du domicile et l'immunité juridictionnelle ont pour auteurs principaux Féraud-Giraud, M. Arminjon et M. Pellissié du Rausas dont les arguments, brièvement résumés, sont les suivants.

D'après Féraud-Giraud, ces règles ont été déterminées par les dissemblances radicales que la religion, les mœurs ont créées entre le monde chrétien et le monde musul-

(6) En turc, « canon » signifie loi. Soliman II le Canoniste est pour les Arabes Soliman II « le Légiste », l'un des plus remarquables parmi les premiers sultans de Turquie.

(7) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p. 45, où est indiquée la controverse suivante relative à cet acte : Cet acte est daté du 6 Mouharrem 935 de l'hégire ; M. Pouqueville en a le premier fait connaître l'existence ; toutefois il fait concorder l'année 935 de l'hégire avec 1518 de J.-C., tandis que, d'après *l'Art de vérifier les dates*, la concordance doit s'établir avec les années 1528 et 1529. C'est probablement à cet acte qu'il faut rapporter ce que disent MM. d'Hauterive et de Cussy, de l'acte de 935 de Mahomet, qu'ils appellent un traité de 1507 conclu entre Bajazet II et les Consuls des nations française et catalane.

(8) En particulier celle concernant l'acte du 6 Moharrem 935 de l'hégire.

man (9). Il s'ensuit que l'introduction de leur justice nationale dans les pays où s'établissent des étrangers d'une confession absolument différente de celle des habitants du territoire est pour les premiers le plus précieux gage de sûreté qu'ils puissent obtenir; ce n'est qu'à cette condition qu'ils peuvent fonder des établissements durables et fructueux (10).

A l'appui de cette théorie le savant auteur montre, d'une part, que de semblables concessions, dans des cas analogues de dissemblance absolue de confessions, ont été accordées, soit bien avant l'ère chrétienne par Amasis aux Grecs établis en Egypte, soit à Rome par suite de la fiction *jus domum revocandi*, aux envoyés provinciaux qui se rendaient à Rome et à qui étaient conservés tout à la fois le droit de décliner la compétence des tribunaux romains, et la faculté de se faire juger par les tribunaux de leur propre pays en matière criminelle et civile.

D'autre part, on fait remarquer qu'une application de cette théorie doit être recherchée dans le fait que dans l'Empire Ottoman, non seulement les étrangers établis sur le territoire musulman avaient conservé leurs lois et leurs juges, mais que de pareilles concessions avaient été faites aux nombreuses communautés non musulmanes résidant dans le pays et tributaires de la Porte. On sait que le premier geste de Mahomet II ayant pris Constantinople le 29 mai 1453 fut d'y recevoir en grande pompe dès le 1^{er} Juin Germadios, le patriarche œcuménique, le 3 Juin, l'évêque arménien, appelé de Brousse par le Sultan, et le rabbin Moché Capsoli, chef des Juifs, et de leur concéder dans un « berat » ou diplôme d'investiture, le droit d'administrer, de légiférer, de taxer, de juger, de condamner les *Rayahs* de la même religion dans leurs rapports réciproques.

Ce geste, d'une politique évidemment très avisée, avait

(9) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p. 29.

(10) Cf. ARMINJON. *Etrangers et Protégés dans l'Empire Ottoman*, Paris 1903, p. 16.

Cf. SESOSTRIS SIDAROUS. *Des patriarchats*, Paris 1907, p. 268 et s.

pour but, et eut effectivement pour résultat d'attirer et de retenir au nouveau souverain les populations et les communautés non musulmanes de Constantinople. Celles-ci, trop heureuses de conserver dans leurs moindres détails leurs libertés antérieures, de les voir même mieux définies et consolidées, n'hésitèrent pas à accepter un régime nouveau de nature si libérale et si tolérante.

Mais il est indispensable, pour saisir les conséquences de la création du droit nouveau qui résultait de cette juxtaposition de lois, de connaître les éléments du droit public islamique tel qu'il s'appliquait jusqu'au siècle dernier et d'examiner l'incidence de cette coexistence de juridiction sur la condition des différents éléments de natures si diverses et de confessions si étrangères l'une à l'autre qui constituaient la population du nouvel empire.

D'après les règles du *Cheri* ou loi religieuse qui détermine la qualité des gouvernés et les pouvoirs du souverain, il existe, d'une part, des *croyants* ou fidèles à la loi révélée à Mahomet et des *mécréants* qui se subdivisent en deux catégories principales et auxquelles sont appliqués, en droit pur islamique, des traitements et des conditions différents. Parmi ces « mécréants » les uns appartiennent à une religion révélée contenue dans un livre (Bible ou Evangile), les autres sont ceux dont la croyance n'est pas admise par le droit musulman à conserver leur foi ; ce sont les ennemis *harbis*, qui s'opposent aux *muslamins* (sauvegardés), avec lesquels un traité ou une trêve a été conclue (11). Une différence considérable de traitement s'applique à ces deux catégories d'étrangers. Tandis que

(11) *Coran*, Sourate des Butins (vers. 62-63). Traduction TOUTET, Payot, Paris 1929.

Verset 62. — « Préparez contre eux (tout) ce que vous pouvez posséder de forces et de groupes de chevaux, pour intimider par là les ennemis d'Allah et vos ennemis, et d'autres (encore) à côté d'eux. Vous ne les connaissez pas, mais Allah les connaît ! Et tout ce que vous aurez dépensé dans la voie d'Allah, Il vous le paiera ; et il ne vous sera fait aucun tort. »

Verset 63. — « Mais s'ils inclinent à la paix, toi aussi incline vers elle, et repose-toi aussi sur Allah. En vérité, Lui attend et sait. »

les *rayahs* qui ont fait soumission aux musulmans victorieux ont été admis à devenir des tributaires et à conserver tout ce qui est intrinsèquement lié à leur religion (mœurs, coutumes, lois) à la condition de payer des impôts spéciaux, tribut et capitation (12), à caractère nettement vexatoire et fiscal, les *harbis* demeurent les ennemis irréductibles, les infidèles contre lesquels la guerre est le but constant de l'Islam, tant qu'un traité à caractère nécessairement temporaire, une trêve limitée, ne leur a pas été accordée par le Souverain.

Une extension remarquable des privilèges d'établissement accordés aux infidèles avec lesquels une trêve a été conclue doit être signalée et se retrouve dans toutes les Capitulations. Elle consiste dans le fait que ceux des infidèles qui n'ont pas passé de traités avec les musulmans seront cependant admis à bénéficier des mêmes avantages et prérogatives que possédaient les contractants, à condition d'être passé, avant de s'établir chez les musulmans par un pays en paix avec l'Islam. La trêve accordée à une

12) Cf. SIDAROUS, *op. cit.*, p. 271 : « Le livre sacré des Mahométans prescrit en effet le respect de la liberté religieuse et l'indépendance des peuples conquis, à condition qu'ils acquittent le *Kharadj*. Les édits du prophète ne peuvent laisser aucun doute à ce sujet ; qu'on lise à cet effet son *Edit à tous les hommes*, qu'on trouvera dans le *Répertoire de Législation et d'Administration Egyptienne*, par Ph. GÉLAT, Période 1888-1892, suppl., p. 105-106 : « Et ceux qui sont contribuables du *Kharadj*, capitalistes, propriétaires et commerçants, ne seront point imposés pour plus de douze drachmes en tout par an.

« On ne leur fera ni injustice ni oppression ; on n'engagera des controverses avec eux que de la manière la plus honnête ; on les gardera sous l'aile de la clémence, et on éloignera d'eux toute espèce de mal partout où ils sont et partout où ils se trouveront.

« Si le christianisme s'établit chez les musulmans (en pays musulman), on satisfera les chrétiens ; on leur permettra de faire leurs prières dans leurs églises et on ne créera pas d'obstacle entre eux et la pratique de leur culte. Celui qui trahira le Pacte de Dieu en agissant contrairement à ces dispositions, sera en état de rébellion contre le Pacte de Dieu et contre son Apôtre.

« Aucun d'eux ne sera forcé à porter les armes ; mais bien les musulmans verseront leur sang pour eux.

« Jamais on n'agira contrairement à cette alliance qui doit être maintenue jusqu'à la dernière heure et jusqu'à la fin du monde. »

nation amie des musulmans s'étend aux pays en paix avec la nation considérée. Ce fait se trouve explicitement déterminé dans tous les articles des Capitulations où il est fait allusion à des étrangers non représentés auprès de la Porte mais *cheminant sous la bannière de France*. Les articles sont nombreux dans les Capitulations même les plus anciennes qui prévoient la mise en pratique de ces règles.

Cette règle extensive et très libérale a présenté pour la France et pour le commerce français dans le Levant une importance considérable. Tant que les autres pays n'ont pas été admis à se prévaloir de Capitulations semblables aux Capitulations octroyées à la France ils ont été obligés de voyager, de résider, de commercer en Orient sous la protection du pavillon français (13). C'est là l'origine de cette prépondérance politique, religieuse et commerciale de la France qui naquit aux premiers jours du Moyen-Age et ne fit que s'accroître sous l'effort continu des rois de France. A côté d'un grand esprit de tolérance, à côté également d'une simplicité dans le dogme et dans les manifestations qui expliquent son succès foudroyant des bords

(13) Capitulations 1535 (art. 18), 1581 (art. 1), 1606 (art. 5, 6, 7), 1673 (art. 43), 1740 (art. 32, 38).

Cap. 1740. — « Art. 32. — Comme les nations ennemies qui n'ont point d'Ambassadeurs décidés à ma Porte de félicité, allaient et venaient ci-devant dans nos Etats, sous la bannière de l'Empereur de France, soit pour commercer, soit pour pèlerinage, suivant la permission impériale qu'ils en avaient eue sous le règne de nos aïeux de glorieuse mémoire, de même qu'il est aussi porté par les anciennes Capitulations accordées aux Français, et comme ensuite, pour certaines raisons, l'entrée de nos Etats avaient été absolument prohibée à ces mêmes nations et qu'elles avaient même été retranchées desdites Capitulations; néanmoins, l'Empereur de France ayant témoigné par une lettre qu'il a envoyée à notre Porte de félicité, qu'il désirait que les nations ennemies, auxquelles il était défendu de commercer dans nos Etats, eussent la liberté d'aller et venir à Jérusalem, de même qu'elles avaient coutume d'y aller et venir, sans être aucunement inquiété; et que, si par la suite il leur était permis d'aller et venir trafiquer dans nos Etats, ce fut encore sous la bannière de France, comme par ci-devant; la demande de l'Empereur de France aurait été agréée en considération de l'ancienne amitié qui depuis mes glorieux ancêtres subsiste de père en fils entre Sa Majesté et la Sublime Porte, et il serait émané un commandement impérial dont suit la teneur, savoir : que les nations chrétiennes et ennemies, qui

de l'Atlantique jusqu'en Extrême-Orient, le Coran, en tant que droit islamique pur, contient un vice capital. Au lieu d'avoir été un lien social pour les peuples qu'il conquérirait, il s'est trouvé creuser un abîme irréductible entre des populations dont la foi différait mais qui étaient appelées à vivre côte à côte : le non-musulman se vit exclu du droit d'être un citoyen en tant que ce mot renferme de droits, de prérogatives et de devoirs sociaux. Cette politique qui, au début, avait fait la force de l'Empire devint, lorsque se fut étendu l'effort de sécularisation générale du droit dans tout l'Occident, la cause directe de l'affaiblissement de la Turquie. La stagnation du droit islamique alors que partout le droit religieux avait fait place au droit séculier, les exclusions irréductibles qu'il ordonnait demeurèrent inchangées jusqu'au dernier quart du XIX^e siècle, jusqu'à ce qu'enfin, sous des causes assez diverses tirées en majeure partie des idées de la Révolution française, se fut formé au sein des dirigeants turcs un parti de réforme. Cette ère de rénovation, de modernisation et surtout de sécularisation a commencé sous l'effort de la jeune Turquie aux

sont en paix avec l'Empereur de France, et qui désireront visiter Jérusalem, puissent y aller et venir, dans les bornes de leur état en la manière accoutumée, en toute liberté^e et sûreté, sans que personne leur cause aucun trouble ni empêchement ; et si dans la suite il convient d'accorder auxdites nations la liberté de commercer dans nos Etats, elles iront et viendront pour lors sous la bannière de l'Empereur comme auparavant, sans qu'il leur soit permis d'aller et de venir sous aucune autre bannière.

« Art. 38. — Les Portugais, Siciliens, Catalans, Messinois, Ancônois et autres nations ennemies, qui n'ont ni Ambassadeurs, ni Consuls, ni agents à ma sublime Porte, et qui de leur plein gré, comme ils faisaient anciennement, viendront dans nos Etats sous la bannière de l'Empereur de France, paieront la douane comme les Français, sans que personne puisse les inquiéter, pourvu qu'ils se tiennent dans les bornes de leur état, et qu'ils ne commettent rien de contraire à la paix et à la bonne intelligence. »

Il y a lieu particulièrement de signaler en cette matière l'acte additionnel des lettres patentes du 20 mai 1606, délivrées par le Sultan en date du 20 avril 1607.

La capitulation de 1581 enjoint « aux Gênois, Anglais, Portugais et en général à tous les Vénitiens, de cheminer sous le nom de la bannière de France, en la même condition qu'ils y ont cheminé d'ancienneté. »

dernières années du XIX^e siècle. Mettant aux prises la théocratie juridique musulmane confinée dans des errements vieux de nombreux siècles, et d'autre part le droit séculier, elle a pris le nom de *Tanzimat* et son œuvre la plus importante date, comme nous le verrons plus loin, de l'édit de Guilhané (3 novembre 1839) qui eut pour but, en théorie, d'accorder aux infidèles des garanties inconnues jusqu'alors en Islam et en opposition évidente avec la doctrine du *Chéri*.

Résumant ces principes du droit public islamique dont l'application s'étendit d'une manière absolue tant que dura l'hégémonie turque en Orient, on (14) a donné la définition suivante, d'une part, de la qualité de musulman, d'autre part, du groupe social des individus appelés à contracter avec les musulmans :

Tout musulman est citoyen ottoman en ce sens qu'il jouit de tous les droits et de tous les avantages réservés à cette catégorie de sujets. Quant aux incroyants auxquels il est légalement permis, sous certaines conditions, de conserver leur foi, ils se distinguent en sujets tributaires du Sultan (c'est la situation normale) et en étrangers, sujets ou protégés d'un Etat bénéficiaire d'un pacte. On doit donc distinguer les musulmans, les Rayahs, les protégés et amis, les ennemis irréductibles. C'est pourquoi les autres qui ne peuvent bénéficier ni d'un pacte directement accordé, ni d'une trêve conclue par l'intermédiaire d'un pays ami, sont les ennemis de l'Islam et à leur égard s'applique la règle romaine *adversus hostes acterna, auctoritas*.

Il nous est aisé maintenant de comprendre la théorie de ceux qui, comme Féraud-Giraud recherchent dans les rapports religieux la source normale, l'origine naturelle des privilèges et concessions particulières accordées aux Français au Moyen-Age. On se rend compte, si l'on connaît les principes politiques et religieux du droit public musulman, que loin d'être des concessions remarquables, les Capitulations forment un ensemble de règles absolu-

(14) Cf. ARMINJON, *op. cit.*, p. 12.

ment conformes aux principes essentiels et normaux de l'Islam (15).

Cependant un fait particulier, d'une importance considérable, est à signaler comme dérogeant formellement aux principes que nous avons résumés. Il se trouve énoncé pour la première fois dans le dernier article du dernier traité (art. 85, Capitulation de 1740). Contrairement aux traités antérieurs et à l'esprit même de toutes les règles juridiques et religieuses de l'Islam qui ne conçoivent un traité avec les infidèles que comme une trêve temporaire à durée parfois définie, parfois indéterminée mais jamais illimitée, l'article 85 contient l'engagement solennel du Sultan Suleyman II et de tous ses successeurs de ne jamais déroger aux concessions contenues dans le présent traité. A une règle normalement temporaire, religieusement et juridiquement limitée, il substitue une convention permanente et inviolable (16). Cette clause est d'une importance

(15) Une explication analogue à celle qui vient d'être exposée a été donnée par MM. RENAULT et REY (*Bulletin de la Soc. de Lég. comparée*, 1875) et est relevée par BAHÀ EL DIN BARAKAT (*op. cit.*, p. 11) qui la réfute d'une manière absolue, comme tendancieuse et erronée : « ...Les musulmans, écrit M. Renault, se font du droit et de la justice une idée toute différente de la nôtre : pour eux, c'est une partie de la religion. Aussi les populations chrétiennes qu'ils ont soumises, auxquelles ils ont permis l'exercice de leur religion, ont-elles conservé leurs lois et leurs juges ; les Arméniens et les juifs ont leurs tribunaux. Les sultans n'ont donc fait qu'appliquer aux Européens qu'ils autorisaient à venir faire le commerce dans leurs Etats, la règle qu'ils suivaient déjà pour leurs sujets chrétiens... Il y a de telles différences de religions, de mœurs entre les chrétiens et les musulmans, que les premiers ne peuvent espérer aucune justice impartiale des seconds, surtout si l'on songe aux prescriptions du Coran relatives aux infidèles et dont il suffit de citer la suivante : « Tout croyant qui vole un gïaour gagne le ciel. »

Cette opinion non seulement est fausse, dit Baha El Din Barakat, mais en outre la citation qui précède serait en vain cherchée dans le Coran, car elle n'y a jamais figuré.

(16) *Capitulation de 1740*. — « Art. 85. — Ma Généreuse et Sublime Porte ayant à présent renouvelé la paix ci-devant conclue avec les Français, et pour donner de plus en plus des témoignages d'une sincère amitié, et y ayant à cet effet ajouté et fortifié certains articles convenables et nécessaires, il sera expédié des commandements rigoureux à tous les commandants et officiers des principales Echelles et autres endroits où besoin sera, aux fins qu'à l'avenir il

capitale, d'un intérêt tout à fait primordial puisque c'est elle qui fait qu'en dehors de tous les changements qui se sont produits depuis l'acte du 18 mai 1740 les règles qu'il contient sont encore applicables aujourd'hui et sont revendiquées par les Puissances Capitulaires à l'appui des arguments de droit qu'elles opposent à certaines prétentions et revendications égyptiennes (17), tout particulièrement en ce qui concerne les Capitulations judiciaires et surtout les Capitulations fiscales.

Parallèlement à cette théorie, prise à des sources politiques et religieuses, une autre explication a été donnée de la formation et de l'origine des Capitulations, celle-ci est d'ordre économique et commercial. On sait que les Turcs du Moyen-Age, médiocres navigateurs, ne manquaient pas de voir d'un bon œil l'activité du commerce maritime se faire plus intense sous l'effort des pays riverains de la Méditerranée. Or, à cette époque où le droit maritime était encore à peu près inconnu, où aux risques d'une navi-

soit fait honneur aux articles de ma capitulation impériale, et qu'on ait à s'abstenir de toute démarche contraire à son contenu, et il sera permis d'en faire l'enregistrement dans les *mehkémé* ou tribunaux publics. Conséquemment, tant que de la part de Sa Majesté le très magnifique Empereur de France et de ses successeurs, il sera constamment donné des témoignages de sincérité et de bonne amitié envers notre glorieux Empire, le siège du Califat ; pareillement de la part de notre Majesté Impériale, *je m'engage sous notre auguste serment le plus sacré et le plus inviolable, soit pour notre sacrée personne impériale, soit pour nos augustes successeurs, de même que pour nos suprêmes vizirs, nos honorés pachas, et généralement tous nos illustres serviteurs qui ont l'honneur et le bonheur d'être dans notre esclavage, que jamais il ne sera rien permis de contraire aux présents articles* ; et, afin que de part et d'autre, on soit toujours attentif à fortifier et à cimenter les fondements de la sincère amitié et la bonné correspondance réciproque, Nous voulons que ces gracieuses Capitulations impériales soient exécutées selon leur noble teneur. »

(17) Voir le Temps du 15 août 1929 : *Evolution économique et politique douanière* (G. MEYER).

Diverses explications ont été données sur la légitimité des paix perpétuelles ou à durée illimitée conclues par les sultans. On les trouvera résumées dans :

Du CAUROY. *Journal asiatique*, 1851, XVII, p. 568-591.
Législation musulmane sunnite, rite Hanifi (Bibl. Maunier, n° 5912).

gation lente et précaire s'ajoutaient les périls de la piraterie, il était nécessaire, pour obtenir ce développement de la navigation si désirable à l'expansion commerciale des pays soumis aux empereurs ottomans, et principalement à la Turquie, à l'Égypte et à l'Arabie, de donner aux marins étrangers et aux négociants qui alimentaient de leur activité les relations commerciales entre le Levant et l'Occident, des facilités d'établissement et de déplacement. Les barrières qui s'élevaient en effet aux frontières de toutes les nations, à l'entrée de tous les ports sous l'effet des théories protectionnistes qui, sans être énoncées explicitement, étaient appliquées en fait, avaient pour effet de paralyser les relations économiques et de rebuter les négociants étrangers attirés par la richesse du commerce levantin. L'intérêt des uns et des autres, des Turcs et des étrangers était évidemment d'abaisser ces barrières, de rechercher par la signature d'abord de chartes, de traités ensuite, des améliorations et des facilités dans leurs rapports commerciaux. Cette tendance remonte d'ailleurs en Orient bien avant la conquête musulmane. L'Orient latin, avant l'Orient musulman s'était déjà rendu compte des avantages immenses que lui procurerait le développement de ses relations commerciales avec l'Occident. Ne voit-on pas, en effet, les Vénitiens donner à l'empereur grec Alexis Comnène, l'aide de leurs flottes dans sa lutte contre les escadres normandes, et après l'écrasement de ces dernières, signer avec leur allié le traité de 1082 qui leur ouvrait toutes grandes les portes de l'Orient. On a dit (18) « que de ce jour commença le commerce mondial

(18) Charles DIEHL. *Venise*, p. 33 et suiv. (Paris, Flammarion).

Il y a lieu de signaler que l'apparition de la nouvelle religion, l'Islam, en Orient et tout particulièrement en Égypte, avait eu pour effet de suspendre assez longtemps l'activité commerciale des ports méditerranéens et orientaux. « Lorsque pour faire sentir aux Arabes l'effet de sa colère, Léon V défendit à ses sujets de se rendre en Égypte ou en Syrie, le doge qui se trouvait alors en fonctions prit les mêmes mesures... Plus tard, en 827-828, soit parce que l'édit fut abrogé, soit parce qu'il avait été mal observé, on trouvait des marchands vénitiens à Alexandrie. » (BAHA EL DIN BARAKAT, *op. cit.*, p. 54).

de Venise ». Un avantage essentiel était précisé à l'égard de la grande République vénitienne dans la Charte impériale : les marchands vénitiens pouvaient à l'avenir vendre et acheter dans tout l'Empire sans crainte d'être inquiétés par les fonctionnaires, sans être soumis à aucune visite, sans être astreints à payer aucune taxe. C'était désormais librement que les Vénitiens étaient admis à commercer avec l'immense Empire de Byzance. Bien des années, près d'un siècle, fut nécessaire aux autres nations de l'Occident pour obtenir de tels avantages.

Ce n'est en réalité qu'avec les croisades que pénétrèrent, non plus dans l'Orient latin, mais dans l'Empire musulman, la grande masse des commerçants français. Si Gênes obtint du prince d'Antioche une charte dès 1098, Marseille dut attendre en 1136 pour se voir octroyer une charte analogue du roi de Jérusalem. Peu après, Montpellier obtient de semblables concessions et est autorisée à installer un consul en Palestine; ainsi donc, peu à peu les grandes villes commerçantes de la Méditerranée se voyaient accorder de semblables avantages en Orient. Dès lors les traités se succèdent, les relations se resserrent entre les Francs d'une part, nom générique donné à tous les Occidentaux, et les Levantins. Les Conventions se multiplient, enrichies à chaque confirmation, de privilèges de plus en plus nombreux, de pactes plus importants, et ainsi se forme un ensemble de lois et d'usages, ainsi s'évanouissent les barrières placées quelques années auparavant entre les marchands venus de l'Occident et ceux de l'Orient. Les Croisades d'essence purement religieuse, dégénèrent bientôt en une manifestation commerciale (19). Ce grand drame religieux et politique qui pendant deux siècles poussa l'Europe vers l'Orient eut les conséquences les plus heureuses. De cette époque datent, pour les nations de l'Occident, le progrès des institutions politiques, le développement des arts, de l'industrie, de la navigation, du commerce, la diffusion de la science byzantine et arabe ;

(19) La première croisade eut lieu en 1095 ; la huitième et dernière se termina en 1271.

enfin c'est aux Croisades qu'il y a lieu d'attribuer pour une grande part le développement de la civilisation européenne et l'intensité du courant commercial qui naquit à cette époque entre les ports d'Orient et ceux de l'Europe occidentale (20).

On se rend compte aisément de la situation réciproque des Etrangers et des Orientaux, soit à Constantinople à la veille de la chute du dernier empereur grec, soit en Egypte avant la conquête arabe par Sélim I^{er} : d'une part tout l'Orient, source inépuisable de richesse, route des Indes et des épices, appel évidemment irrésistible pour tous les peuples navigateurs de la Méditerranée ; d'autre part des Croisés, venus de toutes les parties de l'Occident chrétien pour lutter contre les infidèles, défendre les Lieux-Saints, mais trouvant en ces pays où ils venaient combattre, une civilisation en avance de plusieurs siècles sur celle de l'Europe encore enténébrée des brumes du Moyen-Age, ensanglantée de luttes internationales, ignorante de cette évolution incomparable de la science et des arts qui, un demi-siècle à peine après la mort du Prophète, s'était développée, avec la propagation de l'Islam, des bords de l'Indus aux rivages de l'Atlantique.

On ne peut considérer la période des Croisades sans y préciser les périodes alternées de paix et de guerre qui se succédèrent pendant deux siècles en Egypte et en Syrie. Déjà avant la première de ces expéditions religieuses, les relations entre les marchands européens et l'Orient avaient été rompues à diverses reprises à cause de la lutte contre les Infidèles. Cependant en dépit des plaintes de l'empereur grec et des Edits du Pape, les Vénitiens qui attachaient une très grande importance aux relations commerciales avec les Infidèles, envoyèrent au x^e siècle des Ambassadeurs en Egypte, avec mission d'obtenir un traitement de faveur pour les marchands de Venise. Effectivement un traité fut conclu en 971. Mais peu après commençaient les troubles provoqués par la victoire de Saladin à

(20) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, tome I, p. 39.

Jérusalem; cette période passée, un nouvel accord eut lieu en 1207 entre Venise et l’Egypte. Cependant, vingt ans plus tard, Frédéric II se préparant à partir pour la sixième croisade, de nouveau les Vénitiens cessèrent tout commerce avec l’Egypte. Après des négociations avec Aladil, Sultan d’Egypte, Frédéric II conclut une trêve de dix ans avec les musulmans, aux termes de laquelle il obtenait pendant cette période, la cession de Jérusalem, Bethléem et Nazareth. Cette trêve échue, Saint-Louis à son tour décida de venir arracher aux Infidèles la possession des Lieux-Saints, mais ayant échoué devant Mansourah, il fut fait prisonnier et dut payer rançon. La période qui suivit cet échec fut calme et marquée par un traité de commerce, conclu par Gênes avec l’Egypte en 1290, mais dont la durée fut courte. En effet avec la chute d’Acre, les hostilités reprirent et tout commerce, toute relation, furent suspendus entre chrétiens et musulmans pendant plus de vingt ans et ce n’est qu’en 1344 que Venise renoua par un traité, bientôt confirmé, le commerce avec l’Egypte.

Peu après cependant, sous la conduite du roi de Chypre, la guerre reprit et après l’assassinat de Pierre I^{er} (1369) Gênes et Venise s’unirent pour faire cesser les exactions du Sultan en envoyant des navires de guerre à Alexandrie et en cessant toutes relations commerciales avec le Levant. La guerre fut cependant évitée. Le Sultan offrit la paix et un an plus tard, la prohibition de commercer avec l’Egypte, édictée par Boniface et confirmée par le pape Urban V fut levée. Les marchands des deux Républiques reçurent du Sultan Chaban un privilège pour le commerce avec l’Egypte et la Syrie. Ce privilège réservé à Gênes et à Venise tout particulièrement, pour le transport des épices, eut toutefois des effets de courte durée. Quelques années plus tard, les Portugais doublant le cap de Bonne Espérance, rapportèrent des Indes, à bas prix, les épices qui faisaient la richesse des Vénitiens et des Gênois; de cette date commença la décadence du commerce de Venise et de l’Egypte.

Par suite des Croisades, un courant sans cesse accru se crée et se développe entre la civilisation arabe, le com-

merce oriental, l'un et l'autre très florissants, et les ports de la Méditerranée du Nord et de l'Ouest. Dès lors les relations s'accroissent, des nécessités nouvelles se font jour, et en dépit de la différence des dogmes religieux et de l'hostilité particulièrement forte au Moyen-Age, entre peuples de religions différentes, il se produit un développement excessivement rapide de ces transports économiques, scientifiques et juridiques. Rapports d'usages, au début, bientôt sanctionnés par des écrits, des chartes et des traités. La situation changea cependant à Constantinople au lendemain de la prise de la ville par Mahomet II et de la chute de l'Empire Grec, tout particulièrement en ce qui concerne les rapports commerciaux de cette ville avec les Vénitiens. C'est qu'avec la domination musulmane, le temps des complaisances arrachées aux empereurs grecs aux siècles passés, avait pris fin. Dès l'année suivante (Avril 1454) Venise signait avec le Sultan, un premier accord dont l'importance est capitale (puisque la première capitulation française en invoque le bénéfice) et dont les termes furent fréquemment reproduits dans les traités ultérieurs ; accord aux termes duquel Venise acceptait le droit de 2 % que les Turcs exigeaient sur les importations et reconnaissait la compétence du Cadi sur toutes les affaires entre Mahométans et Vénitiens (21).

C'est ainsi qu'à la veille des négociations d'abord officieuses mais devenues peu à peu officielles, engagées par le roi de France avec le Sultan de Turquie, les relations commerciales avaient créé dans les rapports réciproques des pays commerçant avec la Porte et les pays conquis par les musulmans, des situations de fait (22) peu à peu transformées par une série d'accords successifs en situation de droit comportant un régime spécial d'immunités et de privilèges, octroyés par les souverains qui s'étaient succédé dans les Echelles du Levant.

Ces situations de droit, héritage d'un lointain passé,

(21) Cf. Ch. DIEHL, *op. cit.*, p. 75.

(22) Cf. PELLISSIÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, I, (2^e éd.), p. 21 à 29,

auraient pu évidemment être dénoncées et annulées par les conquérants ottomans, mais ceux-ci, au contraire, loin de détruire des établissements fondés de longue date et très profitables à l'expansion commerciale qu'ils désiraient donner aux pays sur lesquels ils avaient étendu leur domination, décidèrent, fidèles à la pensée de large tolérance que contient le Coran et soucieux surtout de leurs intérêts économiques, de confirmer les privilèges concédés antérieurement et d'accroître au contraire par de nouvelles concessions, les facilités accordées aux trafiquants et négociants étrangers.

Telle est la seconde théorie qui, s'efforçant d'expliquer la nature singulière des Capitulations, recherche dans les précédents économiques, dans les Chartes et traités octroyés aux Croisés, l'origine du traité de 1535 et de ceux qui lui succédèrent.

A ces deux théories, l'une d'essence purement religieuse, l'autre de nature purement économique, M. du Rausas en préfère une troisième plus scientifique dont le principe repose sur l'application, en Turquie, et en raison de la conception religieuse du droit, du système de la personnalité des lois dans le domaine des faits internationaux.

Rapprochant la situation de l'Etranger en Islam de celle du pérégrin à Rome, cette dernière explication recherche dans la transformation du droit religieux, qu'il soit romain ou musulman, et dans sa lente évolution vers la sécularisation, la nature des conditions particulières appliquées à ceux qu'une foi différente mettait hors du droit commun, mais que les nécessités économiques et sociales amenaient à associer, là-bas comme ici, à la vie juridique de la cité ou du pays. En effet le Coran, loi religieuse en même temps que la loi civile, ne peut protéger l'étranger; celui-ci, accueilli dans ses rapports économiques par le musulman, amené par ses relations commerciales à s'établir dans un pays qui, juridiquement l'ignore, a besoin pour y demeurer, d'importer ses propres lois, ses juges, ses coutumes. Les rapports de commerce entraînent fata-

lement des différends juridiques; une résidence dans un pays où gravite une foule cosmopolite, n'est pas exempte de procès, d'incidents qui nécessitent pour leur solution, la présence de juges, et puisque par essence même, le droit religieux musulman ne peut s'appliquer à l'étranger, il est normal que des accords se créent, déterminant dans chaque cas quelle sera la juridiction compétente pour ceux qui, étrangers à la religion, demeurent en dehors de la protection qu'elle accorde à ses croyants.

« Lorsque, dit M. de Rausas (23), le droit d'un peuple est une partie intégrante de sa religion, il ne doit pas être appliqué à ceux qui professent une foi différente, ainsi l'exige le respect dû à la liberté de conscience qui est la plus nécessaire des libertés ».

C'est également à cette opinion qu'Ismet Pacha (24), parlant à Lausanne, au nom de la Turquie, se rattache, pour expliquer l'origine des Capitulations : « Le système qui était en vigueur à peu près partout, au Moyen-Age, était la personnalité des lois, système qui n'était point alors considéré comme incompatible avec les prérogatives de la souveraineté de l'Etat. Ainsi, on accordait aux communautés étrangères, des privilèges en vertu desquels les Conseils assumaient la charge des autorités publiques en ce qui concerne le maintien de l'ordre et appliquaient leurs lois nationales dans les affaires n'intéressant que leurs ressortissants.

« Cette même conception exerçait aussi une certaine influence sur les relations des étrangers avec les indigènes, et on ne voyait pas d'inconvénients à ce que les lois du pays ne fussent appliquées aux étrangers qu'avec certaines restrictions...

« Si, à une époque où l'Empire Ottoman était parvenu à l'apogée de sa gloire et de sa puissance, Soliman I^{er} octroya des privilèges à la communauté franque, c'est parce qu'alors la souveraineté de l'Etat ne présentait pas

(23) Cf. PELLISSIÉ DU RAUSAS, *op. cit.* (1^{re} éd.), t. I, p. 21.

(24) Cf. *Conférence de Lausanne, 1924. Livre jaune français*, tome I, p. 446 et s.

un caractère absolu et exclusif comme de nos jours. Nul ne serait fondé à prétendre aujourd'hui qu'en concédant ces privilèges, le Sultan entendait restreindre et amoindrir la souveraineté de son Empire. Tous ces privilèges procédaient, comme il a été dit plus haut, du système de la personnalité des lois qui était à cette époque, généralement appliqué ».

Que conclure de cet ensemble de théories. Il semble que l'une et l'autre contiennent des éléments d'interprétation, que d'une part la différence de religion, la superposition de la loi civile et de la loi religieuse du Coran, opérant la fusion de deux éléments considérés ailleurs comme nécessairement et absolument distincts et excluant de sa protection tout individu professant une foi différente de l'Islam, que d'autre part, les rapports anciens et continus créés par un commerce florissant, l'effet d'une civilisation particulièrement avancée, ont exercé également une influence considérable sur la naissance et le développement d'usages, de coutumes, devenus peu à peu, par le fait même des choses, des lois créatrices d'un droit particulier à cet ensemble de pays qu'une même foi avait groupés et qu'une même religion retenait par des principes d'une force singulièrement puissante, hors de l'ensemble de la chrétienté.

Il semble surtout qu'il faille rechercher la cause et l'explication des traités conclus entre les pays musulmans et les chrétiens d'Occident dans la nature intime de la loi musulmane, dans son esprit de tolérance. Si, en effet, des contrats tacites ou concrets existaient entre les étrangers installés en Egypte et les habitants du territoire bien avant la conquête du pays par Sélim I^{er}, il n'en est pas moins vrai que le geste de Mahomet II, au lendemain de la prise de Constantinople, est en même temps la consécration d'un esprit de tolérance, inconnu absolument à cette époque dans toute la chrétienté, et l'expression d'une politique particulièrement avisée. Désirant par dessus tout attirer à soi les éléments non-musulmans que la conquête mettait sous le joug de l'Empereur musulman, le nouveau Sultan leur con-

firmait les libertés dont ils jouissaient sous l'Empereur grec ; soucieux de développer le commerce, les rapports scientifiques et intellectuels entre l'Orient et l'Occident, les nouveaux conquérants se hâtaient de confirmer les privilèges anciens concédés à ceux qui s'établissaient sur le territoire du nouvel Empire, en précisant toujours, en accroissant parfois, les garanties qui leur avaient été assurées au triple point de vue de la juridiction, du commerce, de l'établissement. Mais il ne faut pas perdre de vue que c'est avant tout l'intérêt commercial qui poussa les musulmans à accorder des privilèges d'une si haute importance aux étrangers. Dans toutes les Capitulations, aussi bien d'ailleurs que dans les Chartres qui les précédèrent et dans les traités qui suivirent, ce sont les stipulations commerciales : droit de douane, exemption de visite, immunité d'impôts, etc., qui dominent ; le reste : garanties de juridiction et privilèges d'établissement ne sont que l'accessoire et la conséquence naturelle des premières. Nous verrons plus loin qu'actuellement les choses ont considérablement changé et qu'au contraire les premières conventions commerciales, octroyées d'une manière unilatérale, ont évolué au point de devenir de véritables traités de commerce, bilatéraux, réciproques, dénonçables ; tandis que les stipulations relatives à la juridiction et à l'établissement des étrangers en Egypte sont restées inchangées dans leurs points principaux, limitant en des règles étroites et rigides la liberté du Gouvernement Egyptien en matière de sanctions et même de taxations à l'égard des étrangers capitulaires. Et par un fait remarquable de l'évolution générale du droit et des rapports économiques, tandis que les conventions commerciales se sont peu à peu transformées et ont tendu à se rapprocher en fait du droit commun, au contraire, les privilèges d'ordre juridictionnel s'en sont éloignés et sous l'effet de l'usage et de la coutume ils ont pris une extension d'une importance considérable qui ne répond plus au texte ni à l'esprit des traités anciens.

Il y a lieu d'ajouter, pour bien saisir la nature même des règles signées en 1535 qu'à cette époque la fortune de

l'Islam était particulièrement brillante (25). Tandis que le Roi de France, prisonnier à Madrid de l'Empereur d'Allemagne, est obligé de racheter sa liberté au prix d'un traité désastreux, l'Empire Ottoman est à son apogée. Après avoir soumis à ses lois toute la Méditerranée orientale, il s'attaque non sans succès à l'empire de Charles-Quint, et après Belgrade et Bude, prépare le siège de Vienne. Le contraste est frappant entre les deux ennemis de l'Empereur d'Allemagne, l'un roi de France très chrétien, l'autre Sultan des Turcs, commandeur des Croyants ; l'un vaincu, prisonnier, retenu en terre étrangère, l'autre puissant, sans cesse victorieux. Or, c'est précisément à cette date que s'engagèrent des pourparlers qui très rapidement transformeront une communauté d'intérêts politiques en une source féconde d'amitié et seront créateurs d'un « système de diplomatie et d'alliance qui devait durer, en dépit de vicissitudes passagères, jusqu'au premier quart du xx^e siècle. « C'est ce qui explique qu'on ait pu donner le nom de « Charte octroyée » aux Français par la Sublime Porte aux Capitulations de 1535. Aucune contrainte, en effet, ne vint forcer la main des Sultans qui les accordèrent, mais

(25) Cf. GENTIZON, *Mustapha Kemal*, Paris 1929 : « Mais surtout le grave défaut du Chéri était d'être un droit exclusif, à l'usage des seuls disciples du Prophète. De ce fait, cette législation n'a cessé, au cours des âges, d'agir comme une véritable muraille de Chine et d'interdire aux sociétés musulmanes et chrétiennes de se compénétrer. Avec elle, les humains se partageaient en deux groupes opposés, d'un côté les fidèles, de l'autre les infidèles ; ici les croyants, les élus ; là les rayas, les giaours, les mécréants, les réprouvés. Cet exclusivisme du droit musulman fut même la cause première des Capitulations. Celles-ci, en effet, n'ont jamais été à l'origine un traité de vainqueur à vaincu ; elles ne furent imposées, mais librement consenties, car elles étaient justement fondées sur les dissemblances radicales entre les législations en vigueur en Occident et l'esprit même du droit musulman. Ce même exclusivisme fut également la cause de l'existence, en dehors de la société turque et musulmane, des communautés ou « nations » grecque, arménienne, juive, fortement organisées sous la direction de leur patriarche ou de leur rabbin. En somme, la nature même du droit musulman obligeait les Turcs d'accorder non seulement aux étrangers certaines garanties d'ordre judiciaire, mais aussi de se dessaisir, au profit des populations non-musulmanes de leur empire, de toutes les questions relatives au statut familial et personnel. »

au contraire des raisons de haute politique, la compréhension d'un intérêt commercial bien entendu, telles furent à l'origine, les causes morales de ces traités qui devaient régir pendant plus de quatre siècles, les relations de l'Islam et de la Chrétienté.

Il est inutile de revenir sur les négociations qui précédèrent la signature de la Capitulation de 1535. Notre but est de préparer à la compréhension des événements actuels et de rechercher dans l'histoire les origines d'un régime qui, en dépit de l'évolution considérable des institutions de tous les pays est resté inchangé, comportant dans ses conséquences et dans son application, une dose d'anachronisme qui résiste aux événements et qui, en dépit de l'effort continu de la diplomatie turque au XIX^e siècle, n'a pu vaincre les hésitations ou les craintes des chancelleries occidentales. Il a fallu le grand cataclysme mondial de la guerre de 1914, il a fallu surtout le relèvement remarquable de la Turquie sous l'impulsion féconde d'un homme comme Mustapha-Kémal, pour avoir raison de l'indécision des Alliés et obtenir d'eux la reconnaissance, en ce qui concerne les Capitulations (26) et le droit des étrangers, d'un état de choses nouveau, la suppression des règles incompatibles avec l'avènement d'un gouvernement décidé à rompre toute attache avec l'ancien droit religieux et de séculariser d'une manière absolue les institutions du pays.

En Egypte, pour des raisons tirées de l'importance des intérêts économiques des étrangers installés dans le pays, pour des causes historiques et politiques dont les principales résident dans la succession des gouvernements incapables qui ont conduit, à la fin du siècle dernier, le pays à la faillite et ont provoqué des troubles dont les étrangers furent les premières victimes, sans parler des motifs tirés des nécessités vitales des communications de l'Empire britannique, il ne peut être question de franchir l'étape

(26) Cf. *Livre jaune français. Conférence de Lausanne*. Discours d'Ismet Pacha, chef de la Délégation ottomane. 1924, tome I, p. 450 et s.

qui aboutirait à la suppression du régime capitulaire, comme il fut donné à la Turquie de l'obtenir en 1924.

D'ailleurs, dès 1840 et surtout après 1871, l'ingérence internationale a pris en Egypte une forme à la fois plus accentuée et plus audacieuse qu'à Constantinople.

Nous étudierons plus loin à la fois ses causes et ses manifestations et nous nous efforcerons, en laissant de côté toute matière à prédiction ou à prophétie, d'étudier ce qui dans l'état actuel des choses, dans l'intérêt commun de tous, dans celui des capitaux des ressortissants des Puissances étrangères installées sur le territoire égyptien peut être amendé dans ses parties devenues anachroniques et contraires aux conceptions modernes du droit international, universellement adopté.

CHAPITRE II

EVOLUTION HISTORIQUE DES CAPITULATIONS DE 1535 A 1740

Traité avec Venise, 1455. — 1^{re} Capitulation, 1535. — Nature commerciale des premières Capitulations. — Prépondérance de la France en Orient. — Politique commerciale et religieuse de Louis XIV dans l'Empire Ottoman, 1673. — Capitulation de 1740, importance, nature perpétuelle et triple objet de cette Capitulation.

CHAPITRE II

EVOLUTION HISTORIQUE DES CAPITULATIONS

Résumant brièvement l'histoire de la formation des Capitulations, nous trouvons trois dates qui sont particulièrement importantes :

1455 : date à laquelle fut signé le traité de commerce entre Venise et Mahomet II, traité qui, bien qu'antérieur à la première Capitulation, contient les éléments essentiels qui plus tard seront conservés.

1535 : où fut signée la première Capitulation entre le Roi de France, François I^{er} et le Sultan des Turcs, Soliman le Magnifique (1).

1740 : date où furent renouvelées pour la dernière fois les textes définissant les relations de l'Empire Ottoman et de la Chrétienté et où furent rendues solennellement définitives les concessions des Sultans (2).

Entre 1535 et 1740, la première Capitulation fut successivement renouvelée, confirmée et amplifiée dix fois, renouvellement rendu nécessaire par une interprétation stricte du Coran, dont un des principes essentiels, nous l'avons vu, exprimait comme un devoir pour les Croyants de poursuivre la guerre contre les Infidèles jusqu'à ce que la doctrine ait envahi toute la terre et défendant la conclusion de tout traité perpétuel avec les puissances chrétiennes, n'admettant que des trêves passagères et limitées rendues caduques par la mort des contractants, le Sultan ou le Roi de France.

(1) Le texte de la Capitulation de 1535 se trouve dans CHARÈRE (*Négociations de la France dans le Levant*, tome I, p. 285-294).

(2) La Capitulation de 1740 se trouve dans maints ouvrages.

Cf. FÉRAUD-GIRAUD, t. I, p. 92-197. — Baron DE TESTA, *Recueil des traités avec la Porte*, t. I, p. 15-21.

Les actes intermédiaires se placent aux dates suivantes (3) :

- 1° 18 octobre 1569, sous Charles IX, par Sélim II.
— Ambassadeur Claude du Bourg.
- 2° 6 juillet 1581, sous Henri III, par Amurat III. —
Jacques de Germiny.
- 3° 25 février 1597, sous Henri IV, par Mahomet III.
- 4° 20 mars 1604, sous Henri IV, par Ahmed IV. —
Savary.
- 5° 1614, sous Louis XIII, par Ahmet I^{er}.
- 6° 1635, sous Louis XIII, par Amurat.
- 7° 1640, sous Louis XIII, par Ibrahim.
- 8° 1649, sous Louis XIV, par Mahomet IV.
- 9° 1673, sous Louis XIV, par Mahomet. — Marquis de
Nointe.
- 10° 18 mai 1740, sous Louis XV, par Mahmoud. —
Marquis de Villeneuve.

Ces divers actes assurèrent pour longtemps à la France la suprématie politique, religieuse et commerciale dans tout l'Orient. La nature intrinsèque des concessions accordées aux Français et étendues longtemps plus tard, aux puissances en relation avec l'Empire ottoman : Venise, Angleterre, Hollande, Russie, a sensiblement varié entre les deux actes extrêmes. L'objet évidemment recherché dans la première Capitulation est, en dépit de clauses de nature différente, d'ordre essentiellement commercial. Son but premier est de confirmer les privilèges antérieurs et en particulier d'étendre aux Français les avantages concédés aux Vénitiens par le traité de 1454. La Capitulation de 1535 stipule en effet (art. 2)... « que les sujets du Roy de France et du grand Seigneur pourront respectivement acheter, vendre, changer, etc..., en payant les accoutumées et antiques taxes et gabelles ordinaires seulement, etc... » A la détermination des taxes s'ajoutent dans le même texte des garanties subsidiaires concernant la liberté d'établissement et la sécurité de la navigation, il ouvre surtout aux

(3) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p. 48.

nationaux des divers Etats, naviguant sous la bannière de France, l'entrée des ports et des villes de l'Empire Ottoman.

Ces dispositions d'essence commerciale vont se développant dans les traités postérieurs ; peu à peu également elles vont s'étendre, mais avec beaucoup de difficultés, aux autres puissances contrecarrées à chaque occasion par les représentants de la France auprès de la Porte. Les Génois (4), les premiers en 1554, s'efforcèrent d'obtenir l'octroi de privilèges analogues à ceux dont jouissent les Français, le Duc de Toscane, Raguse et l'Angleterre en 1578 font sans succès des tentatives pour entrer en relations officielles avec l'Empire Ottoman ; même une Capitulation anglaise obtenue à grand'peine est révoquée par le Sultan à la demande de l'Ambassadeur de France, le Marquis de Germiny. La France demeure en dépit des efforts de ses redoutables concurrents, la nation privilégiée entre toutes sur terre et sur mer ; son influence politique, son rayonnement commercial est immense ; c'est l'époque où pour cent voiles françaises on en rencontre à peine dix anglaises dans la Méditerranée ; et le succès obtenu en 1587 par l'Angleterre en se faisant octroyer une Capitulation ne peut toucher aux privilèges acquis de longue date à la France. Le *Hati-Chérif* (5) du 20 Avril 1607, les confirme et les consacre définitivement et en 1613 la capitulation hollandaise est la reproduction de celle de 1535. Obtenue grâce à l'attitude bienveillante de la France elle ne porte nullement atteinte à ce qu'on a pu appeler « la tutelle du commerce de la France avec l'Orient », ni au développement au profit de notre pays, du protectorat catholique dans l'Empire Ottoman. Faisant suite à l'effort constant de la politique du roi de France en Orient depuis un siècle, la conclusion de ces Capitulations marque avec

(4) Cf. PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.* t. I, p. 31.

Cf. CHARRIÈRE, *op. cit.*, t. II.

(5) On donne le nom de *Hati-Chérif* à un acte écrit en entier ou signé de la main du Sultan et exprimant par là son ordre ou sa volonté.

l'arrivée au pouvoir de Colbert et de Louis XIV une recrudescence de l'effort français dans le Levant; mais tandis que Colbert se bornait exclusivement à développer le Commerce français en Orient, afin d'assurer aux industries nouvellement créées, les débouchés que nous ouvraient dans les Echelles les accords signés avec la Porte, et, voulant « élever le commerce levantin de la France au niveau d'une institution d'Etat » (6), organisait par ses ordonnances un véritable code de commerce français dans le Levant, Louis XIV dirigeait son effort et sa politique vers la réalisation d'autres desseins. Son intervention fut surtout politique et religieuse et s'exerça sur les chrétiens sans distinction de nationalité. Le protectorat religieux de la France sur l'ensemble des territoires groupés sous la domination turque est, en effet, à cette époque quasi absolu. Il s'est créé spontanément et a fait du Roi de France le porte-parole officiel des intérêts religieux de la chrétienté dans le Levant. C'est à lui qu'en 1522 le pape s'adresse lorsqu'il sollicite le Sultan sur le point de porter la guerre en Italie, de garantir les biens de l'Eglise; c'est lui qui intervient à plusieurs reprises pour réclamer en faveur des pèlerins Flamands, Suisses, Vénitiens, prisonniers des Turcs au cours de naufrages. Leurs Gouvernements sont impuissants à obtenir ces grâces et s'adressent naturellement au roi de France, représentant officiel des intérêts spirituels de l'Europe en Orient. Louis XIV ambitionne de monopoliser en Orient, par l'intermédiaire de la France et des Missions religieuses qu'un développement rapide a portées jusqu'aux limites extrêmes de l'Empire musulman, l'influence morale du Catholicisme, non seulement près des Lieux-Saints, mais également dans toutes les provinces assujetties à la puissance du Sultan. Le Roi de France a pour dessein en fondant sur des bases très élargies, les prérogatives religieuses de la France dans tout le Levant, en obtenant du Sultan l'octroi d'une charte générale lui confiant le protectorat des chrétiens, de trans-

(6) Cf. PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.* p.

former l'état de fait qui caractérise notre position vis-à-vis de la Turquie et des autres Puissances, en un état de droit, et d'assurer (7) à « cet état de droit la fixité d'une institution politique fortement et définitivement établie ».

C'est donc un « système » politique et diplomatique complexe qui se perpétue dans les relations de la France et de l'Empire Ottoman; contre l'ennemi commun de l'Europe Centrale se forme une alliance politique; contre l'activité commerciale des Nations méditerranéennes concurrentes de la France, celle-ci a obtenu la première, des avantages, des privilèges et des exemptions qui lui assurent pour longtemps une suprématie incontestée; enfin, au point de vue religieux, le Roi de France est devenu le protecteur officiel des chrétiens, religieux et négociants, résidents ou de passage au Levant. C'est sous le pavillon français qu'ils s'y rendent et y demeurent, c'est sous la protection des Consuls français qu'ils y professent leur foi et qu'ils exercent leur négoce. Ces tendances variées se complètent et trouvent leur consécration dans la Capitulation de 1673. Cet acte a une importance capitale. C'est à cette date en effet que sont fixés les tarifs douaniers réduits à 3 % (et qui seront maintenus à ce taux pendant plusieurs siècles), que nos soieries et indiennes sont exonérées de toute taxe, que le protectorat de la France est établi et officiellement reconnu sur tous les étrangers qui ne sont pas représentés à la Sublime Porte, qu'enfin les procès les plus importants sont soustraits aux juges ordinaires pour être portés directement devant le Divan Impérial.

Arrivant maintenant à la Capitulation de 1740, de beaucoup la plus importante au point de vue pratique puisque, par l'effet de son dernier article, elle est devenue permanente et perpétuelle et qu'elle nous régit encore en Egypte, tout au moins dans ses parties qui n'ont pas

(7) Cf. PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, p.

été abrogées par des conventions ultérieures (8), nous nous trouvons devant une situation plus complexe qui a ses sources directes dans l'histoire politique de l'Europe. Il serait impossible d'en comprendre l'importance, d'en saisir l'intérêt et de la suivre dans l'application de ses 85 articles si l'on faisait abstraction de l'histoire des Capitulations précédentes. La Capitulation de 1740 est en effet la conséquence immédiate de la politique d'alliance et d'union inaugurée depuis longtemps entre le Roi de France et le Commandeur des Croyants. Ce fut en effet le dessein de Louis XV de continuer la double politique d'expansion commerciale et de protection de la chrétienté en Orient qu'avaient développé si magistralement Louis XIV et Colbert, mais à cette époque des causes très graves rendaient particulièrement forte la position de la France auprès de la Sublime Porte. La Turquie n'était plus en effet la nation toujours victorieuse portant avec arrogance la guerre chez les autres peuples, elle avait cette fois affaire à d'importantes forces et c'est chez elle, dans les pays soumis à son joug et de différents côtés que la guerre était portée. Repoussée et vaincue par les Impériaux en 1736, elle aspire à la paix, mais devant les conditions inacceptables qui lui sont proposées, elle se retourne vers la France. Celle-ci dont les intérêts sont intimement liés aux intérêts ottomans fait, sous le Ministère du Cardinal de Fleury, de l'intégrité de l'Empire Ottoman, le pivot de la politique extérieure française (9). Grâce à l'habile et énergique diplomatie du Marquis de Villeneuve, elle obtient la reprise de la guerre alors que les Turcs épuisés demandaient la paix. La fortune des armes sourit alors de nouveau aux alliés de la France ; la Russie et l'Autriche cèdent devant les efforts turcs et l'Ambassadeur de France obtient par le Traité de Belgrade que soient rendus à la

(8) Cf. *Traité de Paix entre la France et la Porte*, 25 juin 1802, art. 2.

Traité de commerce franco-ottoman de 1838 et 1861, art. 1^{er}.
Convention instituant les Tribunaux de la réforme, 1875.

(9) Cf. PÉLISSIE DU RAUSAS, *op. cit.*, p.

Turquie tous les territoires que lui avait arrachés, peu de temps auparavant, le désastreux traité de Passarovitz.

C'est alors que furent commencées les importantes et longues négociations entre le Marquis de Villeneuve, Ambassadeur du Roi de France et El Hadji Mohamed Pacha, Grand Vizir du Sultan, négociations qui aboutirent à l'octroi, par l'Empereur des Turcs, des Capitulations du 18 Mai 1740.

Ces Capitulations ont trois objets principaux : 1° confirmer tout d'abord les Capitulations précédentes; 2° ajouter, en ce qui concerne le commerce et la prépondérance de la France, des dispositions nouvelles ; 3° enfin, donner aux concessions accordées par le Sultan, un caractère de fixité définitive et intangible pour l'avenir, en rendant permanent le régime octroyé par la Porte à ses alliés Français.

Etant donné l'importance considérable de cette Capitulation, étant donné surtout qu'elle est encore applicable aujourd'hui, exception faite des rapports de commerce qui ont fait l'objet de nouveaux accords, il est nécessaire d'en examiner de près les divers éléments.

Considérons d'abord le point de vue religieux. Celui-ci présente actuellement, outre un intérêt historique, un intérêt moral fort important, c'est une des clauses les plus directes de notre prépondérance religieuse dans tout l'Orient, particulièrement en Syrie et en Palestine. C'est ce protectorat ébauché de longue date par la France, développé et précisé d'abord par Louis XIV puis par Louis XV, qui a donné naissance à tous les établissements religieux français qui existent encore de nos jours dans tout le Levant. Une conséquence immédiate de cette prépondérance morale de notre pays c'est le développement et la survivance de l'œuvre intellectuelle de la France. D'origine nettement religieuse, elle s'est étendue dans tout l'Empire Ottoman et a conservé à notre pays, avec le prestige de sa culture, la haute main sur le développement de l'enseignement dans les Echelles du Levant.

Cette prépondérance accordée à la France, ce protec-

torat des intérêts catholiques dans tout le Levant avaient été, nous l'avons vu plus haut, confiés à Louis XIV par la Capitulation de 1673. L'acte de 1740 la confirme et en étend les dispositions ; un certain nombre d'articles, les articles 1-32-33-34-35-36-82 lui sont spécialement consacrés, en outre l'art. 29 étend aux Français tout ce qui avait été accordé par les Capitulations précédentes aux Vénitiens, un moment les plus favorisés par le Sultan (10). La place de l'article 1^{er} et la longueur de l'art. 32 montrent bien l'esprit qui animait les rédacteurs de la Capitulation de 1740, ils entendaient faire du roi de France le défenseur qualifié de la chrétienté en Orient et donner à la fois, aux étrangers voyageant sous la protection de la France et aux sujets non musulmans tributaires de la Porte, les

(10) Cf. *Capitulation de 1740* :

« Art 1^{er}. — L'on n'inquiétera point les Français qui vont et viendront pour visiter Jérusalem, de même que les religieux qui sont dans l'église du Saint-Sépulcre dite *Kamana*.

« Art. 32. — ...Les anciennes Capitulations impériales qui sont entre les mains des Français depuis les règnes de mes magnifiques aïeux jusques aujourd'hui, et qui viennent d'être rapportées en détail ci-dessus, ayant été maintenant renouvelées avec une addition de quelques nouveaux articles, conformément au commandement impérial, émané en vertu de mon *Hatti-Chérif*, le premier de ces articles porte que les évêques dépendant de la France, et les autres religieux qui professent la religion franque, de quelque nation ou espèce qu'ils soient, lorsqu'ils se tiendront dans les bornes de leur état, ne seront point troublés dans l'exercice de leurs fonctions, dans les endroits de notre Empire où ils sont depuis longtemps.

« Art. 33. — Les religieux francs qui, suivant l'ancienne coutume, sont établis dedans et dehors la ville de Jérusalem, dans l'Eglise du Saint-Sépulcre, appelée *Kamana*, ne seront point inquiétés pour les lieux de visitation qu'ils habitent, et qui sont entre leurs mains ; lesquels resteront encore entre leurs mains, comme par ci-devant, sans qu'ils puissent être inquiétés à cet égard, non plus que par des prétentions d'imposition ; et s'il leur survenait quelque procès qui ne put être décidé sur les lieux, il sera renvoyé à ma Sublime Porte.

« Art. 34. — Les Français ou ceux qui dépendront d'eux, de quelque nature ou qualité qu'ils soient, qui iront à Jérusalem, ne seront point inquiétés en allant et venant.

« Art. 36. — On n'inquiétera pas les Français quand, dans les bornes de leur état, ils hront l'Evangile dans leur hôpital de Galata. »

garanties de tolérance les plus étendues pour la libre pratique de leur foi.

A côté de ces garanties religieuses d'un intérêt tout particulier pour la France, l'acte de 1740 donne une place non moins importante aux stipulations concernant le commerce dans les Echelles. Les articles de cette Capitulation sont nombreux, qui traitent soit des libertés et garanties accordées tant aux navires qu'aux commerçants venant en Orient, soit des tarifs ou exemptions concédés à tous ceux qui se prévalaient de voyager sous le pavillon français. De nos jours, ces garanties n'existent plus, tout au moins sous la forme qui leur avait été donnée dans la dernière Capitulation, puisqu'une certaine liberté des tarifs a été concédée, en particulier à l'Egypte, par les Puissances, au cours du xix^e siècle (traités de 1838-1856-1861) et au début du xx^e siècle (traités de 1902-1906, etc...). Il est cependant intéressant de se rendre compte des privilèges qui furent accordés aux Français car ce sont de ces derniers qu'ont été tirées les conventions ultérieures. Tandis que les autres parties des Capitulations ont été sans cesse en s'aggravant, tout au moins en Egypte, tandis que les privilèges accordés aux étrangers pour leur faciliter la création de leurs établissements, se sont développés peu à peu, les conventions commerciales ont été en s'atténuant, en se rapprochant du droit commun. Les garanties, unilatérales au début, sont devenues des conventions réciproques et en cette matière il n'est pas exagéré de dire que les Capitulations ont disparu en fait. La raison en est simple : tandis que le droit pur ottoman refusait de se plier aux conditions nouvelles, à l'évolution générale, tandis qu'il restait comme figé en des principes immuables, intangibles, au lieu de se séculariser comme le droit occidental, les questions d'ordre commercial se transformaient, elles, par la force des choses, par l'intermédiaire des relations économiques et tendaient peu à peu à se modeler sur le droit commun. Le chemin parcouru est grand, des Capitulations de 1740 aux conventions commerciales du début du xix^e siècle et au nouveau projet de

tarif des droits de douane égyptien de 1930, mais c'est presque insensiblement que l'évolution s'est faite, à mesure que se modifiaient les conditions commerciales et politiques de l'Empire Turc et des Puissances intéressées.

Nous trouvons un grand nombre d'articles relatifs aux privilèges commerciaux dans la Capitulation de 1740. C'est qu'en effet la question du négoce primait aux yeux des Sultans qui octroyaient ces chartes, les concessions religieuses ou les privilèges d'établissement. C'est pour développer leur commerce et leur prospérité qu'ils n'hésitèrent pas à ouvrir toutes grandes aux Français et à ceux qui cheminaient sous la protection de la France, les ports de l'Orient.

Il nous faut considérer les art. 8-9-37-39-55-56-57-59-64-83 (11). Ces articles ont pour effet soit de préciser ou d'énumérer quelles marchandises peuvent être importées ou exportées, de fixer les tarifs douaniers qui en général

(11) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Capitulation de 1740*, art. 9, 37, 56, 83.

« Art. 9. — On n'exigera la douane que des marchandises débarquées pour être vendues, et non de celles qu'on voudra transporter dans d'autres Echelles, à quoi il ne sera mis aucun empêchement.

« Art. 37. — Quoique les marchands français aient, de tout temps, payé 5 % de douane sur les marchandises qu'ils apportaient dans nos Etats et qu'ils en emportaient ; comme ils ont prié de réduire ce droit à 3 %, en considération de l'ancienne amitié qu'ils ont avec notre Sublime Porte, et de le faire insérer dans ces nouvelles Capitulations, nous aurions agréé leur demande, et nous ordonnons qu'en conformité, on ne puisse exiger d'eux plus de 3. % ; et lorsqu'ils paieront leur douane, on la recevra en monnaie, courante dans nos Etats, pour la même valeur qu'elle est reçue au trésor inépuisable. sans pouvoir être inquiétés sur la plus ou moins-value d'icelle.

« Art. 56. — Comme il a été accordé aux marchands français et aux dépendants de la France de ne payer que 3 % de douane sur les marchandises qu'ils apporteront de leur propre pays dans les Etats de notre domination, non plus que sur celles qu'ils emportent d'ici dans leur pays, quoique dans les précédentes Capitulations on n'ait compris que les cotons ou laines, cotons filés, marquins, cires, cuirs et soieries. Nous voulons qu'indépendamment de ces marchandises, ils puissent, en payant la douane suivant les Capitulations impériales, charger sans opposition toutes celles qu'ils ont coutume de charger pour leur pays, et qui, pour cet effet, sont spécifiées dans le tarif bullé du douanier, à l'exception toutefois de celles qui sont prohibées.

sont ramenés de 5 % à 3 % en « raison de l'ancienne amitié de la France et de la Porte », soit également d'étendre aux Français les dispositions favorables accordées précédemment aux autres étrangers. Il y a lieu de faire une mention spéciale de l'art. 83 (12). Ce dernier article quoique très court, a une importance considérable; c'est le précédent immédiat d'une clause devenue de style dans les traités de commerce conclus ensuite entre les différents Etats et dont il a été fait abus, particulièrement à la fin du XIX^e siècle. C'est ce que nous appelons, depuis, la clause de la nation la plus favorisée. L'art. 83 applique en faveur de la France, le principe qu'à l'avenir, toute concession, tout privilège et tout honneur consentis ou appliqués à une nation chrétienne (franque) seront de plein droit valables à l'égard des sujets du Roi de France. Cette clause a été largement étendue par la suite, et la faveur qu'elle accordait à la France fut consentie aux autres Puissances, si bien qu'aujourd'hui, toute clause favorisant un pays quelconque, en principe applicable de plein droit à toutes les Puissances Capitulaires. De même depuis 1861, en vertu de l'art. 15 : « Toutes les marchandises, produites du sol de l'Empire Ottoman, importées en France par des bâtiments ottomans seront traités comme les produits similaires les plus favorisés », c'est-à-dire que la clause consentie d'abord unilatéralement est devenue réciproque et s'applique actuellement en France en faveur de l'Egypte.

En outre, la Capitulation de 1740 a pour objet de fixer définitivement quelles étaient, à l'avenir, parmi les innombrables taxes qui frappaient les étrangers dans leur commerce avec les Echelles, celles qui devaient être effectivement payées, celles dont les Français étaient dispensés. C'est qu'en effet à cette époque non seulement les droits

(12) *Cap. 1740*. — « Art. 83. — Comme l'amitié de la Cour de France avec ma Sublime Porte, est plus ancienne que celle des autres Cours, Nous ordonnons, pour qu'il soit traité avec Elle de la manière la plus digne, que les privilèges et les honneurs pratiqués envers les autres nations françaises aient aussi lieu à l'égard des sujets de l'empereur de France. »

se multipliaient à chaque escale, à chaque transit, à chaque passage devant telle île ou tel port douanier, mais encore un arbitraire absolu régnait dans leur perception et leur estimation. C'est pourquoi l'art. 39 stipule en particulier, qu'une douane une fois payée, ne pourra plus être réclamée et que s'il y a contestation sur l'estimation d'une marchandise, cette marchandise devra être acceptée en paiement au lieu d'argent au prix fixé par la douane. Cet article (13) très important a subsisté jusqu'aujourd'hui comme solution s'imposant, dans les douanes de nombreux pays, dans les contestations entre les agents douaniers et les importateurs.

Enfin l'art. 56 a pour objet d'accorder libre entrée en Turquie, sous réserve de prohibitions limitatives bien définies, à toutes les marchandises dont l'entrée est autorisée en France et dont on a coutume de faire l'exportation des Echelles.

D'autres articles sont également intéressants en matière commerciale et douanière, mais ils n'ont pas survécu dans les nouveaux traités. Au contraire, ainsi que nous le verrons plus loin, dans la partie réservée à l'élaboration du tarif douanier de 1930 et à ses rapports avec la théorie capitulaire, un grand nombre de traités, en particulier ceux de 1838-1861-1902, etc..., ont maintenu et étendu les clauses rappelées ci-dessus et contenues dans les différentes Capitulations passées au XVIII^e siècle entre la Porte et les Puissances.

(13) Cf. Règlement douanier annexé au traité de commerce franco-égyptien du 26 novembre 1902, reproduit dans Ph. GELAT BEY, *Répertoire annoté*, I, II. V^e France.

CHAPITRE III

L'immunité de juridiction et les libertés commerciales. — Extension des privilèges des étrangers. — Création d'un droit nouveau dans les Echelles du Levant. — Etude historique de son développement. — Garanties et privilèges d'établissement avant 1740. — Situation des étrangers dans l'Empire Ottoman. — Règles particulières de juridiction applicables aux Français (visites domiciliaires, différends entre Français, crimes entre Français, relations commerciales). — Situation de la France en 1740. — Comparaison entre les Capitulations accordées à la France et celles accordées aux autres Puissances. — Raisons qui expliquent le régime des Capitulations, leurs conséquences.

CHAPITRE III

L'IMMUNITÉ DE JURIDICTION & LES LIBERTÉS COMMERCIALES

Il nous reste à examiner maintenant, la partie la plus importante, tout au moins au point de vue des conditions appliquées actuellement, celle qui concerne la situation des étrangers en Egypte.

A l'inverse des stipulations précédentes, dont l'effet s'est atténué avec le temps, les privilèges d'établissement et de juridiction dont pouvaient se prévaloir les étrangers en Orient, ont été constamment en se renforçant, se faisant plus envahissants, s'écartant davantage du droit commun à mesure que s'affaiblissait l'Empire Turc et que s'opérait la lente sécession de ses éléments.

Un abus évident, anachronique dans sa singularité s'est produit spontanément dans les rapports entre les nationaux et les étrangers établis en Orient. La faiblesse des Gouvernements successifs, les erreurs multiples des Sultans et des Pachas d'Egypte ont provoqué l'intervention de l'Europe dans les affaires nationales turques ou égyptiennes, et ont eu pour effet d'étendre considérablement les privilèges accordés *ab antiquo* aux étrangers ; ils ont finalement créé dans les Echelles un droit nouveau, unique actuellement dans le monde (1). Son existence présente et son maintien, malgré l'évolution générale, ne peut s'expliquer que par l'étude historique de son développement.

C'est bien avant les Capitulations de 1740 qu'il faut rechercher les précédents relatifs aux garanties et privilèges d'établissement; c'est, nous l'avons vu, dans les

(1) Des Capitulations existèrent autrefois ou naguère dans d'autres pays que l'Empire Ottoman ; au Japon, au Siam, en Chine, en Perse, en Albanie. Au Japon, elles furent supprimées il y a plus de trente ans ; en Chine seul subsiste, très atténué ou sur le point de s'éteindre, le système des concessions.

Chartes concédées aux Croisés demeurés en Orient après les Croisades, dans les concessions faites dans un esprit de politique très avisée par les chefs des pays d'Égypte et de Jérusalem, aux villes commerçantes de la Méditerranée, à Gênes, à Pise, à Marseille, à Montpellier, par l'institution de Consuls chargés de juger et de défendre leurs nationaux.

Ces précédents, confirmés d'abord par les Sultans conquérants de l'Égypte au lendemain de leur conquête, furent insérés dans la première Capitulation de 1535, renouvelés ensuite, confirmés et accrus dans chacune des conventions postérieures et finalement rendus définitifs le 13 Mai 1740. Nous savons déjà que le fondement naturel de ces garanties exorbitantes du droit commun européen ne sont que la suite logique des principes élémentaires du droit musulman, de son exclusivisme particulier et de ses règles inapplicables aux Infidèles, à ceux qui ne professent pas la loi révélée au dernier Prophète.

De même leur extension et leur confirmation ne sont que les effets normaux et naturels du développement incessant des relations commerciales, si bien qu'au point de vue historique et logique, les concessions commerciales et les privilèges de juridiction et d'établissement accordés aux étrangers par les Sultans Turcs, ont un support réciproque. Ils ont réagi mutuellement l'un sur l'autre ; le développement des uns a provoqué la consécration des autres et les causes de leur extension progressive se confondent.

Les sûretés et les privilèges principaux que définissent et sanctionnent les Capitulations sont : le privilège de juridiction, l'inviolabilité du domicile, l'exemption de certains impôts, le règlement particulier des banqueroutes. On ne peut d'ailleurs comprendre la nature particulière de ces privilèges, si on ne se rappelle la situation matérielle dans laquelle vivaient les étrangers résidant dans l'Empire au Moyen-Age. A cette époque et à l'inverse de ce qui se passe aujourd'hui, si ce n'est dans quelques ghettos fermés à la vie normale, les étrangers au lieu de se mêler

aux éléments autochtones, avaient coutume de se grouper en des quartiers particuliers, fermés, au centre desquels se trouvait la demeure de leurs Consuls. Quelques bourses de commerce, quelques temples ou églises, c'est ce qu'on appelait communément la « fonde » (de « funda », « fonticus » (bas-latin), « fondaco » (italien). Ces quartiers ou fondes furent, au début tout au moins, des dépôts publics de marchandises, des magasins, et non des centres d'habitation des Européens. La « fonde » était le marché où la nation étrangère avait le privilège d'étaler, de vendre ses marchandises et de se pourvoir en vivres (2) ; ce sont des halles où se mettent en réserve les marchandises apportées des Indes, de Perse ou de Syrie, mais ces halles prirent plus tard une grande extension. « Ils finirent par comprendre, dit Miltitz (3), outre les lieux de vente des importations, les habitations des marchands. Ce qui constituait un Consulat au Levant, était un enclos fermé où résidaient le Consul d'une nation étrangère et les marchands, ses compatriotes ; outre leurs habitations, cet enclos, appelé fonde, renfermait ordinairement des magasins ou boutiques, une chapelle ou même une église, un four, un bain, une taverne, une boucherie et une halle aux poissons. (Miltitz, t. 2, p. 433).

Ainsi séparés du monde indigène, les étrangers prirent l'habitude d'y transporter leurs usages, leurs juges, et les Capitulations ne firent que consacrer périodiquement des coutumes contractées au cours des temps et transformées en principe de juridiction particulière. Aussi trouvons-nous dans les Capitulations, outre quelques disposi-

(2) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, T. I, p. 42, note 2 :

« La fonde était le marché où la nation étrangère avait le privilège d'étaler et de vendre ses marchandises et de se pourvoir de vivres, *est fonticus domus grandi, in qua et negociatores et merces, eorum conservantur, ubi et forum venalium habent* (Breydenbach, *Peregrinat, Hierosolym*). C'est la définition donnée par les glossaires et DE BRÈVES, dans son *Voyage en Turquie*, dit : « Les fondics sont des magasins où se serrent les marchandises qui sont apportées des Indes, de Perse, par la voie d'Alep. »

(3) MILTIZ. *Manuel des Consuls* (2 volumes), 1837, T. I, p. 430.

tions nouvelles évidemment très importantes, une série d'articles dont le seul but est de reproduire et de confirmer les articles correspondants des Capitulations précédentes.

Nous bornant aux stipulations contenues dans les différentes Capitulations, relatives aux règles particulières de juridiction des Français, nous y trouvons une série de propositions que l'on peut grouper sous des rubriques différentes (4).

Visites domiciliaires (Cap. 1740, art. 70). — Les gens de justice et officiers de la Porte ne pourront sans nécessité entrer par la force dans une maison habitée par un Français ; lorsque le cas le requerra, on avertira l'Ambassadeur ou le Consul et l'on se transportera avec les personnes qu'il aura commises ; et si quelqu'un contrevient à cette disposition, il sera châtié.

Cette règle stipulée pour la première fois dans une Capitulation, mais appliquée déjà en réalité antérieurement, est peut-être la plus importante de tout l'acte de 1740. Elle subsiste pleinement aujourd'hui et forme la première consécration de la règle de l'inviolabilité du domicile des étrangers par les autorités judiciaires égyptiennes. Plus encore, cette mesure de protection réservée à l'origine aux seuls faits criminels s'est, avec l'usage, singulièrement renforcée et est devenue à tel point dangereuse pour la sécurité publique que l'un des buts du Gouvernement Egyptien est d'en obtenir l'amendement. Le développement de l'usage des stupéfiants, la multiplication d'une pègre internationale que le régime actuel protège par une impunité inadmissible, la nécessité de protéger les habitants dans certains cas d'épidémie et le développement de distilleries clandestines préjudiciables à la fois à la santé publique et aux intérêts du Trésor, sont des arguments impressionnants pour modifier un état de choses qui, sous couleur de protection des étrangers, entraîne un danger permanent.

(4) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p. 60 et suiv., T. I.
PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, p. 75-88 et suiv., T. I.

Il est à penser que la prochaine conférence internationale chargée de réformer certaines clauses capitulaires incompatibles avec le développement du pays, saura trouver en cette matière, une solution compatible à la fois avec les intérêts des étrangers et la juste application des lois de la police égyptienne.

Différends entre Français. — Crimes entre Français (Cap. de 1740, art 15-25-65 (5)). — La solution générale, confirmative des traités antérieurs, attribue entière compétence uniquement aux Ambassadeurs et aux Consuls Français, à l'exclusion de tout juge ou officier Turc, pour juger selon les us et coutumes. Toutefois (art. 65), faculté est laissée aux Français de se faire juger par les Turcs s'ils le désirent; mais la présence de l'Ambassadeur ou d'un de ses délégués est nécessaire pour que la poursuite puisse être ainsi exercée.

Ces dispositions qui forment le privilège de juridiction des Français sont étendues par l'art. 52 à tous les ressortissants d'une nation chrétienne. Développée par la suite, cette règle forme jusqu'à nos jours le droit commun dans ses parties non modifiées par l'institution des tribunaux de la réforme dont nous étudierons plus tard les principales innovations.

Toutefois, sans qu'un texte précis le décide, ce principe est implicitement contenu dans les Capitulations de 1673 et de 1740. Il était d'usage que tout différend entre Français et Turcs fût déferé exclusivement à la justice turque; en outre, il est explicitement prévu (art. 41 et 60)

(5) Cf. *Capitulation de 1740*, art. 15, 25.

« Art. 15. — S'il arrivait quelque meurtre ou quelque autre désordre entre les Français, leurs Ambassadeurs et leurs Consuls en décideront selon leurs us et coutumes, sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard.

« Art. 25. — Lorsqu'ils enverront de leurs gens capables pour remplacer les Consuls établis à Alexandrie, à Tripoli, de Syrie et dans les autres Echelles, personne ne s'y opposera, et ils seront exempts des impôts arbitraires dits *tékialif-urfié*. »

que les procès dépassant 4.000 aspres (6) seront réservés à la seule compétence du divan impérial. De même, en cas de crime contre les Turcs, l'autorité locale reste compétente pour en assurer la répression à charge toutefois de donner un avis préalable des poursuites, aux autorités françaises et d'agir avec leur concours (7), (Cap. 1535, art. 7 ; Cap. de 1740, art. 65 et 70), mais il est bien stipulé qu'en tout cas, l'inverse de la répression collective antérieurement appliquée, si le coupable ne peut être trouvé, personne d'autre que lui ne pourra être recherché à raison de ce crime (art. 23 et 42, Cap. de 1740).

Ces dispositions ont été en grande partie transformées depuis la Capitulation de 1740. Si le privilège de juridiction accordé aux nations chrétiennes est demeuré inchangé dans son principe, il a été amendé dans ses applications par une série de réformes. Des tribunaux mixtes, (bien antérieurs aux tribunaux mixtes de la Réforme et fort différents de ces derniers) furent d'abord créés pour résoudre les difficultés naissant en matière civile et commerciale, entre étrangers de nationalités différentes résidant sur le territoire de l'Empire Ottoman. Mais en 1820, à la suite d'une convention verbale entre les principales Puissances Capitulaires, ces tribunaux mixtes furent remplacés par des commissions judiciaires mixtes dont la procédure avait pour base, la règle : « *Actor sequitur forum rei* », réservant à la Légation du pays auquel appartient le défendeur, le droit de convoquer la commission composée de trois juges commissaires choisis, deux par la Légation du défendeur et un par celle du demandeur. La sentence de ces trois juges, prononcée en premier ressort à la pluralité des voix, pouvait être portée

(6) *Aspre*, monnaie de billon disparue aujourd'hui, de valeur très faible : 0,0133 franc-or.

Piastre = 129 aspres.

(7) MARTENS. *Guide diplomatique*, T. I, p. 181.

(8) On sait que dans le système précédemment appliqué, lorsqu'un crime était commis et que le coupable s'était enfui, le groupe des co-nationaux en était rendu responsable et le Consul était pris pour otage.

en appel devant le tribunal consulaire de l'appelant. Son exécution était laissée aux soins de la Légation du défendeur après que cette dernière eut homologué la décision des juges commissaires. La légalité de ces commissions a été mise en doute, — à tort semble-t-il — par la France, en 1864.

Dans un arrêt important, la Cour d'Aix, le 28 Novembre 1864, a combattu la thèse de l'existence légale de ces juridictions mixtes en leur opposant l'art. 52 de la Capitulation de 1740 et elle a déclaré dans ses attendus qu' « aucun texte écrit n'a supprimé la faculté laissée aux étrangers, d'en appeler à la justice turque, ni créé une obligation quelconque pour le Français de se soumettre à la juridiction de sa Légation ou d'une commission mixte ». Une controverse intéressante s'est produite sur l'équité de cet arrêt; on lui a reproché d'avoir méconnu les véritables principes capitulaires et d'avoir repoussé une convention qui pour être verbale n'en a pas moins reçu l'assentiment général de toutes les Puissances intéressées. D'ailleurs la question a reçu bien après 1820 une solution nouvelle et définitive par l'institution en 1875 des tribunaux de la Réforme, créés tout spécialement pour connaître des différends précédemment déferés à ces commissions mixtes et laissés sans juridiction compétente depuis 1864.

Enfin, en ce qui concerne plus particulièrement les différends en matière commerciale, de nombreux articles de la Capitulation en donnent une solution très libérale, tout particulièrement dans les parties relatives aux faillites.

Matière Commerciale. — Le cas d'un Français endetté ou en faillite est prévu aux articles 22-23-53 et 66 de la Cap. de 1740. Il est formellement stipulé dans l'art. 66 que, seul le débiteur sera poursuivi et que ni les Ambassadeurs, ni les Consuls, ni quelqu'autre Français ne pourra être pris à partie; de même, si un Turc veut se prévaloir d'une lettre de change tirée sur des Français, mais non acceptée par eux, celui-ci ne pourra, sans jugement

les contraindre au paiement ; il lui faudra obtenir une lettre de refus qui seule permettra la mise en mouvement de l'action judiciaire.

Cette solution si libérale a d'ailleurs peu après reçu par le firman de 1803, une extension assez importante. Le firman prononce en effet :

« 1° La non responsabilité du tiré non acceptant; 2° Le recours dans ce cas contre le tireur; 3° L'obligation du tiré ayant accepté de payer sans délai à l'échéance; 4° La contrainte par corps s'il refuse; 5° En cas de faillite, il règle le classement de la lettre de change avec les autres créances sur le failli ».

Enfin, pour terminer cette étude rapide de la Capitulation de 1740 et de ses développements immédiats, il nous faut signaler en quelques mots les articles qui conférèrent à la France le privilège sinon exclusif, du moins particulièrement étendu en matière de protection des nationaux des Puissances étrangères.

Trois articles principaux sont consacrés à ce sujet, les art. 32-34-83 (9). Ces articles et le régime qu'ils consacrent ne sont pas une nouveauté pour l'époque où fut signée la dernière Capitulation.

Nous savons, en effet, que sous l'effort continu des Rois de France, la situation de la France avait été en dépit de certaines périodes difficiles, particulièrement prépondérante dans tout l'Orient, que la bannière de France était dans toute la Méditerranée orientale, le signe de la protection des étrangers, que la religion chrétienne s'en était fait un rempart pour s'étendre ou se pratiquer librement, que le commerce s'en prévalait pour se développer en toute sécurité.

Tels avaient été les désirs et les prétentions des Gouvernements successifs des Rois de France et l'objet de leurs efforts. Le résultat d'ailleurs fut conforme aux prétentions de cette politique devenue traditionnelle.

(9) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Capitulation de 1740*, art. 32, 34, 83. Voir *supra*, page .

Comme le portent les art. 32 et 38 (10) de la Capitulation de 1740, les nations étrangères qui n'avaient pas de Consul allaient et venaient en Levant et en Barbarie, soit pour les pèlerinages, soit pour le commerce, sous la bannière de France; c'est sous cette seule protection que pouvaient pénétrer en Turquie les étrangers auxquels le territoire ottoman aurait été interdit. Cette protection ancienne, d'un intérêt considérable pour les autres pays trafiquant avec la Turquie, était loin d'être supportée de plein gré par les autres Puissances. Maintes fois l'Angleterre (11) en particulier, avait essayé d'obtenir pour son pavillon, des avantages réservés à la bannière de France; mais chaque fois à l'instigation de notre Ambassadeur, à Constantinople, ses prétentions avaient été repoussées. On voit même les Capitulations de 1674, concédées à la Grande-Bretagne, stipuler qu'après avoir fait droit aux revendications anglaises, la Porte restituait à la France l'exercice d'un privilège que nous réclamions d'ailleurs dans l'intérêt du commerce européen et dont la Porte ne

(10) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, art. 38. « Les Portugais, Siciliens, Catalans, Messinois, Ancônois et autres nations ennemies, qui n'ont ni Ambassadeurs, ni Consuls, ni agents à ma Sublime Porte, et qui de leur plein gré, comme ils faisaient anciennement, viendront dans nos Etats sous la bannière de l'Empereur de France, paieront la douane comme les Français, sans que personne puisse les inquiéter, pourvu qu'ils se tiennent dans les bornes de leur état, et qu'ils ne commettent rien au contraire à la paix et à la bonne intelligence. »

(11) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, T. I, p. 161 : La protection des marchands des nations étrangères, qui n'avaient point de relations officielles avec la Sublime Porte, occasionna une lutte aussi vive que longue entre les représentants français et anglais à Constantinople. Le droit de protéger les marchands étrangers avait été formellement accordé à la France par les lettres-patentes de 1581, mais, il est certain, d'ailleurs, que bien avant cette époque la France couvrait de sa protection les sujets et les navires des nations étrangères trafiquant en Turquie. Nominativement désignés dans les lettres-patentes de 1581 comme une des nations que la France avait la faculté de protéger, les Anglais eux-mêmes avaient longtemps profité des avantages de cette protection. Après avoir obtenu l'indépendance de leur pavillon, ils cherchaient à supplanter la France dans l'exercice du droit de protection et, de son côté, la France, mécontente déjà de voir rayer les Anglais de la liste de ses protégés, s'efforçait de conserver son ancien privilège à l'égard des autres nations étrangères.

nous contestait l'exercice, après nous l'avoir concédé, que sous une pression qui lui enlevait sa liberté d'action.

Mais l'attribution d'un tel privilège, conservé en droit, devait se réduire en fait le jour où au lieu d'en transporter à d'autres le bénéfice, le Gouvernement de la Porte consentait à accréditer auprès de lui le représentant des divers Etats pour y protéger leurs nationaux. Ce jour-là d'ailleurs, la France se départit de ses anciennes prétentions et les réclamations qu'elle avait faites cessèrent. D'ailleurs l'art. 83 nous accorde par avance, la faculté de nous prévaloir de tous les privilèges qui pourraient être à l'avenir, accordés par la Porte aux autres Puissances.

Résumant rapidement la situation respective de la France et de la Porte en 1740, nous pouvons dire que la prépondérance française est en fait et en droit reconnue dans l'Empire Ottoman, en matière de commerce, de religion et de protection; que les Français sont exempts des taxes vexatoires auxquelles sont soumis généralement les rayas, tributaires de la Sublime Porte. En outre le privilège le plus étendu est accordé à la France et à ses

Par les lettres-patentes de 1604, le Sultan Ahmed III avait, à la demande de M. de Brèves, annulé le droit de protection accordé aux Anglais. Dans les lettres-patentes octroyées à ces derniers, en 1606, l'ambassadeur sir Thomas Glover fit insérer un exposé de point en discussion entre les deux puissances, et révoquer le maintien du privilège garanti à la France (Grande-Bretagne, Lettres-patentes de 1675, article 33). Successeur de M. de Brèves, le Baron de Salignac parvint, en 1607, à obtenir un acte additionnel aux lettres patentes de 1604, par lequel Ahmed III déclarait que, malgré la teneur des capitulations anglaises, la protection des étrangers, dans l'Empire Ottoman, était un ancien droit appartenant exclusivement à la France. »

Cf. aussi BAHİ EL DİN BARAKAT, *op. cit.*, p. 145 et 146 :

« Tant que presque tous les étrangers voyageaient sous la bannière de France, il n'y avait pas à régler la question des différends entre étrangers de différentes nationalités. Tous relevaient du consul de France et la justice leur était administrée par lui. Mais avec l'accroissement du nombre des colonies protégées par un pavillon propre à elles, des différends devaient fatalement s'élever entre étrangers qui ne relevaient pas du même consulat. » De là est né l'art. 52 de la Capitulation de 1740 que nous avons reproduit plus haut.

protégés étrangers; la justice turque, sauf le cas où elle est volontairement requise, est exclue de toute contestation, différend, procès et crime commis entre Français ou entre nationaux de pays différents. Enfin les tarifs douaniers particulièrement avantageux, réduits de 5 % à 3 %, avec la possibilité d'exporter presque tous les objets dont ils ont besoin, sont concédés aux négociants français ; les difficultés anciennes concernant les pratiques douanières, les visites successives, les taxations arbitraires ou renouvelées, sont abolies et toutes les facilités sont désormais accordées à la France pour développer son commerce dans le Levant (12).

EXTENSION DU BÉNÉFICE DES CAPITULATIONS AUX AUTRES PUISSANCES CHRÉTIENNES

Il est facile de penser que de telles dispositions si libérales et si favorables, furent vues d'un œil envieux par les autres Puissances sur lesquelles la richesse du commerce oriental s'exerçait l'attrait le plus séduisant. Aussi l'effort des Gouvernements étrangers s'exerça-t-il à Constantinople pour obtenir du Gouvernement du Sultan l'octroi de semblables avantages, et nous voyons au cours du XVIII^e siècle, de 1718 à 1783, de multiples Capitulations être finalement accordées aux puissances chrétiennes. Celles-ci sont : en 1718, la Capitulation autrichienne renouvelée successivement en 1747 et en 1784 ;

En 1737, la Capitulation accordée à la Suède ;

En 1756, la Capitulation accordée au Danemark ;

En 1740, la Capitulation accordée au Royaume des Deux-Siciles ;

(12) Il y a lieu cependant de signaler que l'exemption de taxes vexatoires ou arbitraires, ainsi que l'immunité en matière de tribut (*Kharadj*), n'impliquaient pas l'exemption des nombreux droits de commerce intérieur qui grevaient le commerce et le transport des marchandises. Il faut en effet arriver en 1838 pour voir insérer dans un des articles de la Convention commerciale, une taxe de remplacement, forfaitairement fixée, de tous ces droits perçus à l'intérieur du pays.

En 1747, la Capitulation accordée à la Toscane ;
En 1761, la Capitulation accordée à la Prusse ;
En 1781, la Capitulation accordée à l'Espagne ;
En 1783, la Capitulation accordée à la Russie.

De sorte que l'Europe entière après que l'Angleterre en 1675 et la Hollande en 1612 et en 1680 eurent obtenu des privilèges d'établissement et de juridiction, fut placée vis-à-vis de la Porte dans une situation particulière, infiniment favorable au développement des relations entre l'Occident et l'Empire Ottoman.

Il serait évidemment intéressant d'étudier ces diverses Capitulations (13) et de les comparer à la Capitulation française de 1740. On en trouvera le texte accompagné d'importantes remarques dans le tome I de Féraud-Giraud : « La Juridiction française dans les Echelles du Levant », p. 117 et suivantes. On verra que, en règle générale, les concessions accordées aux Puissances par le Gouvernement des Sultans se rapprochent beaucoup de celles consenties à la France en 1740 ou antérieurement.

En ce qui concerne les dispositions commerciales, la plupart même se réfèrent directement aux Capitulations françaises, et quant aux privilèges de juridiction, le même principe est généralement suivi et précisé dans les différents traités signés par la Porte.

Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement ; ces concessions étant la conséquence logique de principes intangibles du droit islamique, on ne pouvait accepter la présence et l'établissement d'étrangers, de quelque nationalité qu'ils soient, sans leur accorder, à défaut d'une justice musulmane, le bénéfice de leurs juges nationaux, ni agréer

(13) Ces Capitulations ne sont ni plus complètes ni plus compréhensives que la Capitulation de 1740 ; d'ailleurs, comme elles renferment toutes la clause de la nation la plus favorisée, les privilèges qu'elles confèrent à leurs bénéficiaires ne font que se confirmer réciproquement. Toutefois, il faut signaler qu'en raison des termes mêmes de la Capitulation de 1740, la préséance accordée à l'Ambassadeur de France sur les représentants des autres pays ne pouvait être mise en échec par des capitulations accordées à d'autres étrangers postérieurement.

d'avance les conséquences logiques qui découlaient de leur application. Mais en ce qui concerne la prépondérance politique, le protectorat religieux, l'octroi des préséances que nous avons vu acceptés par la Porte en faveur de la France, rien de tel ne se retrouve dans les Capitulations concédées aux Puissances aux ^{xvii}^e et ^{xviii}^e siècles. Dans aucun des traités on ne trouve d'articles analogues à ceux des Capitulations de 1581-1604-1673-1740, qui stipulent la protection accordée à ceux que couvre le pavillon français ou encore, qui donnent aux Ambassadeurs du Roi de France, le pas et la préséance sur les Ambassadeurs des autres Rois (14). Cette prépondérance politique à une époque où les questions d'étiquette prenaient figure d'affaires d'Etat, ne fut pas moins impatiemment supportée par les autres Puissances, que les concessions juridiques ou religieuses. Elle a donné lieu, à différentes reprises, à des incidents qui ne manquaient pas de gravité, en particulier en ce qui concerne l'Espagne, Philippe IV envoya à Louis XIV un Ambassadeur extraordinaire pour témoigner son mécontentement de ce qui se passait à Londres; le Pacte de famille de 1761 établit de nouvelles règles, mais en 1796, on revint aux anciens droits et les prétentions des Etats reprirent de plus belle jusqu'au congrès de Vienne, en 1815, qui régla sur des bases nouvelles, les questions de préséance et de rang entre les ambassadeurs et les envoyés des différentes Puissances.

Mais dans l'Empire Ottoman le pas fut reconnu sans restriction, aux Ambassadeurs du Roi de France sur ceux des rois et des Etats étrangers. De même dans toutes les villes de commerce, la préséance fut accordée à tous les Consuls (15) de France sur ceux des Puissances étrangères.

(14) Cf. Lettre du 17 juillet 1580 de Mohamed III à Henri III.

Lettre du 15 juillet 1581 de Mourad III à Henri III, où le sultan dit : « ...Et tous vos ambassadeurs aient la précédée et prééminence sur les ambassadeurs du roi d'Espagne et autres ambassadeurs royaux... »

(15) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Capitulation de 1740*, art. 18 : « ...et les Consuls de France qui sont dans les villes de commerce, auront pareillement la préséance sur les Consuls d'Espagne et des autres Rois, ainsi qu'il se pratique à notre Porte de félicité. »

Telles sont les stipulations réglées par des traités devenus permanents, qui formèrent au xvii^e et au xviii^e siècles la base normale des relations entre la Porte et les Puissances étrangères accréditées à Constantinople. Exorbitantes du droit commun, uniques dans l'histoire des relations entre Puissances souveraines, elles eurent pour effet, de limiter, au détriment de la Turquie, dans plusieurs de leurs parties essentielles, les principes incontestables du droit public de tout Etat indépendant. Les explications qui précèdent donnent la raison d'un régime accepté sans contrainte, mais de plein gré, par un des pays les plus puissants de l'Europe. Ces règles dictées par des nécessités commerciales et religieuses, réagirent sur l'évolution des rapports internationaux, conformément aux désirs qui les firent naître et se développer. Grâce à elles, l'Orient, qui par le fait de l'expansion spontanée de l'Islamisme et de ses principes étroits d'exclusivisme serait resté fermé au monde occidental, a connu la plus large, la plus remarquable prospérité. Sa civilisation, au contact de la civilisation européenne demeurée longtemps stationnaire au Moyen-Age, mais déjà en pleine évolution aux premiers jours de la Renaissance, a connu le développement le plus considérable, la prospérité la plus profitable.

Quel sort eurent, aux siècles suivants, ces règles concédées spontanément à une époque lointaine et sous l'empire de nécessités politiques et économiques très particulières? Quel fut sur ces restrictions considérables à la souveraineté interne de l'Empire Ottoman, l'effet de l'évolution étonnante qui se produisit dans toute l'Europe, au cours du xix^e siècle, dans les idées et dans les actes, en matière politique et sociale? Que reste-t-il aujourd'hui de cet ensemble cohérent, à la fois si libéral dans ses dispositions, si intéressant dans ses effets, qui consacra en faveur des étrangers, le développement d'un droit (16) si particulier et de principes si singuliers? C'est ce que nous nous proposons d'étudier dans les pages suivantes. C'est la

(16) M. Arminjon a, par une expression fort heureuse, qualifié ce droit spécial à l'Egypte de « Droit international privé interne ».

combinaison des règles capitulaires et des Traités conclus par la Porte au XIX^e siècle, (surtout après que le Congrès de Paris de 1856, eut fait entrer la Turquie dans le concert politique européen) qui forme aujourd'hui le droit normal auquel sont soumis les Etrangers, et la base des relations entre l'Egypte et les Puissances Capitulaires demeurées telles après le Traité de Versailles (17).

(17) On sait qu'aux termes des articles 147, 148, 150 du Traité de Versailles, l'Allemagne a renoncé, à la date du 4 août 1914, au régime des Capitulations en Egypte et au bénéfice de tous les traités, arrangements ou contrats passés par elle avec l'Egypte avant le 4 août 1914.

Des articles analogues dans les autres traités, anéantirent les privilèges capitulaires des Alliés de l'Allemagne (Traité de Saint-Germain).

CHAPITRE IV

ÉVOLUTION DU RÉGIME CAPITULAIRE APRÈS 1740

- 1) *Dans les conventions commerciales : séparation de l'Égypte et de la Turquie. — 2) Dans les dispositions d'ordre politique et religieux. — 3) En ce qui concerne le traité d'établissement, les privilèges de juridiction, l'exemption fiscale, les immunités de législation. — Raisons de l'aggravation de ces stipulations. — Edit de 1778 (juridiction et compétence des Consuls français en matière civile et criminelle). — Loi de 1836. — Dispositions relatives à la Juridiction française en Orient et leurs relations avec le régime capitulaire. — Différends entre sujets de nationalité différente, entre étrangers et indigènes. — Effort de libération de l'Égypte. — Réforme de 1875. — Éléments constitutifs du système judiciaire mixte. — Organisation et compétence des Tribunaux mixtes. — Juridiction administrative des Tribunaux Mixtes.*

CHAPITRE IV

EVOLUTION DU RÉGIME CAPITULAIRE APRÈS 1740

Trois parties sont à séparer et à considérer dans le développement ou la transformation des règles capitulaires de 1740, trois développements différents caractérisent l'évolution des principes consacrés par les Capitulations respectivement aux conventions commerciales, aux dispositions d'ordre politique et religieux, enfin au principe de l'immunité de juridiction.

Sans préjuger de ce que nous exposerons dans la partie de cette étude qui concerne les questions de douane, nous pouvons dire que le développement des relations commerciales au XIX^e siècle a eu pour effet, de faire sortir l'Egypte des règles où la confinaient les Capitulations.

Le développement particulier de son commerce, de même que les intérêts des nations chrétiennes, l'ont amenée à négocier avec les Puissances pour obtenir de nouvelles dispositions. Loin de s'y opposer, les Puissances intéressées s'empressèrent d'entériner cette séparation commerciale et douanière de la Turquie et de l'Egypte. Leurs intérêts aussi bien que l'évolution différente de la Porte et de sa vassale les inclinèrent à signer avec le Vice-Roi, des conventions particulières d'esprit et de nature différant de celles en vigueur avec la Turquie. Il n'est pas exagéré de dire qu'en cette matière la partie purement commerciale des Capitulations a été, sinon abrogée, du moins entièrement transformée par les traités postérieurs. C'est dans ces traités que nous nous efforcerons de rechercher les bases du régime actuel et leur explication juridique.

Au point de vue politique, le rôle de la France est certes resté prépondérant en Orient; son protectorat religieux est demeuré efficace, presque jusqu'aux hostilités de 1914, en dépit de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, mais sa

situation est loin d'y avoir conservé cette prééminence remarquable et incontestée que nous lui avons vu posséder aux grands jours des règnes de Louis XIV et de Louis XV. Si sa culture est restée celle que recherche avec prédilection l'élite orientale, au point de vue de l'influence politique, elle a laissé échapper sa prépondérance et ce recul ne peut s'expliquer que par l'histoire des événements confus et multiples qui forment ce qu'on est convenu d'appeler, la question d'Egypte. Celle-ci, de 1839 à 1904, retint sans arrêt, l'attention de l'Europe et provoqua à plusieurs reprises, des conflits dans lesquels la France dut intervenir (1). Mais cette intervention, par les hésitations que marqua la politique française pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle, ne put empêcher l'occupation britannique en Egypte. Cette occupation, organisée aussitôt après la révolte d'Arabi Pacha, en 1883, devait, au dire des dirigeants britanniques, n'avoir qu'un caractère tout à fait temporaire. En fait les Anglais se sont installés en maîtres en Egypte, avec l'intention bien arrêtée d'annexer la vallée du Nil. Ils estimaient devoir rester les gardiens du canal de Suez, l'une des artères vitales de communication de l'Empire Britannique.

Les événements de 1914, brisant brusquement les liens qui unissaient la Turquie à l'Egypte, les amenèrent, pour de multiples raisons, à instituer un Protectorat temporaire sur le pays. Aussitôt la guerre finie, la révolution égyptienne contraignit les Anglais à accorder, sous quelques réserves dont la solution dépendra des négociations actuellement engagées, une indépendance nominale entière à l'Egypte (2).

Reste le traité d'établissement, qui comprend le privi-

(1) Consulter sur la question d'Orient : DE FREYCINET. *La question d'Egypte*, Paris 1906.

(2) Les relations de la France et de l'Angleterre en Egypte ont été, après bien des difficultés, réglées par un accord commun en date du 8 avril 1904, aux termes duquel les deux puissances entendaient réciproquement délimiter leur influence, soit au Maroc, soit en Egypte.

Cette déclaration de 1904 a eu une influence considérable sur le

lège de juridiction, l'exemption fiscale, et les immunités de législation. Contrairement aux questions précédentes, ce traité est demeuré inchangé depuis 1740, tout au moins dans ses éléments essentiels, ou mieux, au lieu de se modeler dans ses applications, sur l'évolution générale des peuples d'Orient, ce traité a vu au contraire ses principales règles se préciser, se faire plus extensives, plus insinuantes.

Les causes de cette aggravation, de ce développement de stipulations restrictives par nature, sont diverses et logiques. Il faut les chercher dans la lente décadence de l'Empire Ottoman, dans les erreurs de ses gouvernants, dans la sécession qui s'opère au sein de ses divisions territoriales, lorsque l'Egypte, sous le règne fécond de Mohammed Ali prit conscience de son individualité et obtint du Sultan de Constantinople la reconnaissance de son nouveau régime sous forme d'une vice-royauté héréditaire. On n'a pas oublié les embarras politiques et financiers qui marquèrent pendant les années 1876 à 1882, les règnes d'Ismail et de Tevfik et suscitèrent l'intervention de la France et de l'Angleterre dans les affaires intérieures de l'Egypte. La faiblesse des Gouvernements égyptiens, la gabegie qui gangrena l'administration intérieure du pays pendant ces deux règnes, les troubles qui marquèrent l'insurrection d'Arabi-Pacha, les folles dépenses des vice-rois furent autant de causes qui provoquèrent l'ingérence étrangère en Egypte et la création de règles nouvelles destinées à garantir les intérêts des nationaux des Puissances intervenantes. C'est en effet dans le sens de l'extension, que se développèrent les règles traditionnelles protectrices de la vie et des biens étrangers. Sans qu'aucun traité fut signé le droit se fit, par la coutume, plus

développement de notre culture en Egypte et dans tout l'Orient. Elle est généralement considérée encore actuellement comme la base de nos relations avec la Grande-Bretagne dans la Vallée du Nil. Il est évident que le développement que prendra le projet de Traité anglo-égyptien publié en juillet 1929, affectera sensiblement les termes de l'accord de 1904 qu'il changera nécessairement.

Voir le texte de la Convention de 1904 dans Ph. GELAT, *Répertoire annoté*, T. II, p. 529 et s. (V^o France).

précis en certains de ses éléments et plus compréhensif en d'autres. L'effet de ces événements politiques fut que de tout l'Empire Ottoman, l'Egypte fut celle où les traités postérieurs aggravaient le plus les règles capitulaires et contribuèrent d'une manière toute particulière à leur donner un sens profondément différent de leur caractère originel.

Ce n'est pas seulement d'ailleurs le développement politique qui provoqua le changement dans l'application de ces règles traditionnelles, d'autres causes seraient à étudier, qui eurent pour effet de modifier sensiblement l'interprétation des anciennes stipulations. Ces causes ce sont les édits promulgués avant et pendant la Révolution française, les lois votées après la Restauration par les Chambres, tous actes réglementant les fonctions des Consuls, les attributions de leur juridiction et de leur compétence générale en matière civile et pénale dans les Echelles du Levant et de Barbarie. Les documents les plus importants à cet égard sont, l'édit de 1778 et la loi de 1836 qui ont été les Chartes introductrices de solutions demeurées pour la plupart en vigueur aujourd'hui. L'édit de 1778, concerne les affaires civiles, la loi de 1836 traite de la juridiction criminelle des Consuls dans le Levant et n'a abrogé que les art. 39 et suivants ainsi que l'art. 84 de l'édit de 1778. L'objet que se proposaient les législateurs français était, en déterminant strictement la compétence des Consuls en matière civile et pénale, de délimiter la mesure dans laquelle les Français établis dans le Levant, restaient soumis au droit commun de la Métropole.

Ces règles, déjà anciennes, subsistent inchangées encore actuellement; seule est intervenue la loi du 29 Novembre 1901, qui a modifié en ces termes, l'art. 170 du Code civil, donnant aux Consuls et agents diplomatiques français, le pouvoir de marier les Français à l'étranger hors chrétienté, c'est-à-dire en Turquie, Perse, Egypte.

« Le mariage (3) contracté en pays étranger entre

(3) Cf. PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. I, p. 410.

Français et entre un Français et une étrangère sera valable s'il a été célébré dans les formes usitées dans le pays, pourvu qu'il ait été précédé de la publication prescrite par l'art. 63, au titre des actes de l'état civil, et que le Français n'ait point contrevenu aux dispositions contenues au chapitre précédent. Il en sera de même du mariage contracté en pays étranger entre un Français et une étrangère, s'il a été célébré par les agents diplomatiques ou par les Consuls de France, conformément aux lois françaises. Toutefois les agents diplomatiques ou les Consuls ne pourront procéder à la célébration du mariage entre un Français et une étrangère que dans les pays qui seront désignés par décret du Président de la République (4) ».

Les principes de l'édit de 1778 sont les suivants : la juridiction des Consuls s'étend dans le Levant, aux Français de toutes professions; elle ne s'en tient pas aux termes restrictifs des Capitulations qui, elles, ne parlent que des marchands; leur compétence s'étend non seulement aux affaires commerciales et aux affaires sommaires, mais à toutes les affaires civiles concernant le statut personnel : procès d'Etat, différends immobiliers, succession, tutelle (5).

L'édit de 1778 précise ensuite la composition du Tribunal consulaire qui doit comprendre outre le Consul, des notables français. A défaut de notables, le Consul peut juger seul ; le greffier est le vice-Consul chancelier et remplit les fonctions de notaire; c'est lui qui délivre les assignations.

Les articles suivants : 9-10-11-12-13 déterminent la procédure à suivre devant le tribunal et traitent (art. 18 à 26) des questions que soulèvent les incidents d'audience,

(4) Les pays désignés par décret du Président de la République comprennent en particulier l'Egypte et l'Empire Ottoman.

(5) *Edit de 1778* : « Art. I. — Nos Consuls connaîtront en 1^{re} instance les contestations, *de quelque nature qu'elles soient*, qui s'élèveront entre nos sujets, négociants, navigateurs et autres, dans l'étendue de leur consulat. Cette disposition est sanctionnée d'une amende de 1.500 livres (art. 263-4-5) à l'encontre de qui aura actionné un Français devant des juges étrangers. »

les expertises, descentes sur les lieux, enquêtes, etc... Le tribunal est juge de rendre sa sentence ou de surseoir à statuer jusqu'à la fin de l'instruction. Les sentences sont, suivant le cas, exécutoires par provision, nonobstant appel et opposition (art. 30) immédiatement, avec ou sans caution (art. 30-34).

Enfin les articles 36 et 38 prévoient l'application de la contrainte par corps, lorsque celle-ci est énoncée dans les lois et l'exécution dans toute l'étendue de l'Empire Français, des sentences rendues par les juges consulaires des Echelles du Levant.

L'art. 39 de l'édit de 1778 avait pour objet de déterminer la procédure en matière criminelle, à l'encontre des Français accusés de crime dans l'étendue des Echelles du Levant. Les circonstances politiques ayant fait écarter l'application de ces règles, il parut nécessaire à la Restauration de faire cesser un état de choses qui conférait l'impunité aux crimes commis par les Français en Orient et devenait préjudiciable au bon renom de la France dans les Echelles. C'est pourquoi, en 1836, fut votée la loi (soumise dès 1826 au Parlement, à Paris) réglant en matière pénale, les modalités de la répression et déterminant la nature des infractions punissables, les sanctions applicables et stipulant les règles à suivre en matière d'instruction criminelle.

Cette loi de 1836 est à la fois très complète et très importante, puisqu'elle régit encore actuellement les Français d'Egypte. Elle a amalgamé en un tout cohérent, les principales dispositions de l'édit de 1778 et plusieurs parties de notre code d'instruction criminelle, de manière à mettre cette législation spéciale, le plus possible en rapport avec nos lois et afin d'assurer effectivement la répression des crimes, délits et contraventions commis par les Français dans les Echelles.

Nous verrons plus tard, que l'institution des tribunaux mixtes a eu pour effet d'enlever aux Consuls le jugement des contraventions, celles-ci sont depuis 1876 jugées par les juges mixtes, mais nous pouvons signaler que la loi de

1836 déroge au droit commun qui régit les délits et contraventions des Français à l'étranger. On sait, en effet, qu'en règle générale, les contraventions commises par les Français à l'étranger, ne sont pas punissables et que ce n'est qu'à certaines conditions bien définies que peuvent être poursuivis les auteurs du délit (6).

1° Le fait doit être qualifié délit par la loi française et puni par la justice du pays ;

2° Plainte doit être portée par la partie lésée, ou dénonciation officielle doit être faite par les autorités du pays où le délit a été commis. Au contraire, en Egypte on suit la loi française applicable en France : le système de la personnalité des lois qui est à la base de toute juridiction en Egypte, fait échec au principe applicable dans le pays, de la territorialité de la loi en matière de délit. La loi de 1836 comprend 6 titres : 1° Instruction; 2° Jugement des contraventions et délits; 3° Mise en accusation; 4° Jugement des crimes; 5° Peines; 6° Dispositions générales.

Une remarque générale est faite sur cet ensemble de dispositions relatives à la juridiction criminelle française en Orient. Les Législateurs se sont efforcés autant que possible, de suivre l'esprit et la lettre de notre code d'instruction criminelle; ils s'en sont écartés lorsque ce code ne pouvait pas matériellement trouver son application. On sait en effet, que la Cour d'Appel d'Aix, est seule chargée de juger les crimes commis dans les Echelles, mais étant donné l'éloignement de cette Cour, on a substitué au débat oral, la procédure écrite, en particulier l'usage du récolement, ou deuxième lecture, des dépositions des témoins a été maintenu en cas de crime : de même que la confrontation, par le juge instructeur, du prévenu avec chaque témoin; s'il y a plusieurs prévenus, ils doivent être confrontés les uns avec les autres et il leur est donné lecture, après récolement, des dépositions des différents témoins.

Dans tous les cas, les prévenus peuvent se faire assister d'un conseil, lors de la confrontation et ont la

(6) Cf. PÉLISSIE DU RAUSAS, *op. cit.*, I, p. 326.

faculté de faire des reproches aux témoins (7), (art. 25-27-28-29).

L'instruction terminée (art. 41), le Tribunal consulaire composé, soit du Consul et de deux notables, soit du Consul seul en cas d'impossibilité de trouver des notables, prononce, soit un non-lieu si les charges sont insuffisantes, soit un renvoi à l'audience (art. 42) s'il y a délit, après avoir décidé l'emprisonnement s'il y a lieu. Si le fait emporte une peine afflictive ou infâmante et que la prévention soit suffisamment établie, le Tribunal décerne une ordonnance de prise de corps, qui est transmise avec le dossier, à la Cour d'Appel d'Aix (art. 43).

Le titre II détermine les règles à suivre pour le jugement des délits et des contraventions. Ces dernières n'offrent plus d'intérêt en Egypte. En ce qui concerne le jugement des délits, on suit la règle suivante : le Tribunal consulaire saisit, soit par citation directe, soit par renvoi conformément à l'article 42 précité, il est juge du fait s'il s'agit de délit. Les jugements par défaut, ne sont susceptibles d'appel qu'après opposition. L'appel des jugements correctionnels est porté devant la Cour d'Aix dont l'arrêt est susceptible de cassation, conformément à l'article 76 du code d'instruction criminelle; lorsque le condamné a été l'objet d'une ordonnance de prise de corps, il est embarqué immédiatement à destination d'une maison d'arrêt de la Cour d'Aix; la procédure, la déclaration

(7) Cf. *Loi de 1836*. FÉRAUD-GIRAUD, T. II :

« Loi relative à la poursuite et au jugement des contraventions, délits et crimes, commis par des Français dans les Echelles du Levant et de Barbarie.

« TITRE I^{er}. — *De l'Instruction.*

« Art. 1^{er}. — Dans les cas prévus par les Traités et Capitulations ou autorisés par les usages, les Consuls des Echelles du Levant et de Barbarie continueront d'informer, soit sur plaintes ou dénunciations, soit d'office, et sans qu'il soit besoin du ministère public, sur les contraventions, délits et crimes commis par des Français dans l'étendue desdites Echelles. »

Voir les dispositions et commentaires de cette loi dans FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, T. II, p. 344 et suiv.

d'appel et la requête de l'appelant sont transmises sans retard au procureur général de la Cour d'Aix, qui investit la Chambre des mises en accusation.

L'affaire est jugée comme urgente, dès que la mise en accusation a été déclarée (art. 67) par la Chambre des appels correctionnels. Cette Chambre est remplacée pour le jugement de fond, par celle des mises en accusation. Un conseiller délégué est chargé de l'interrogation du prévenu et fait un rapport qui est lu à l'audience en même temps que la procédure; l'accusé et son Conseil étant présents. Après les débats, le Président pose les questions, recueille les voix, la majorité des $\frac{2}{3}$ est nécessaire aussi bien pour la décision contre l'accusé (art. 73), que pour les circonstances atténuantes. L'arrêt est prononcé publiquement et constate l'existence de la majorité des $\frac{2}{3}$ exigée par l'article 73. Cette proportion des $\frac{2}{3}$ a donné lieu, lors de l'élaboration de la loi, à un nombre considérable de discussions. C'est qu'en effet cette juridiction spéciale de la Cour d'Aix s'écarte beaucoup du droit commun et que le prévenu ne possède pas ici la ressource du jugement populaire du jury. C'est pour cette raison également, que l'arrêt doit contenir les questions qui auront été posées au prévenu, les motifs de la décision et le texte de la loi qui aura été appliquée.

Les peines applicables sont les peines prévues par la loi française, aussi bien en matière de délit qu'en matière criminelle. Cependant en matière correctionnelle, lorsque la peine de l'emprisonnement aura été prononcée par le Tribunal consulaire, celle-ci pourra être convertie en une amende spéciale fixée dans son maximum par la loi, et infligée indépendamment de celle encourue par le délinquant aux termes des lois pénales ordinaires (art. 75, titre V).

Enfin le titre VI précise un certain nombre de dispositions particulières, relatives surtout au pouvoir de répression et d'expulsion des Consuls, et renvoie aux art. 82 et suivants de l'édit de 1778. Ces articles définissant les attributions de police des Consuls et agents sont toujours

en vigueur, bien que l'abrogation en ait été demandée lors des discussions de la loi de 1836. Ils ont été reconnus indispensables en Orient où des conditions spéciales sont réservées aux étrangers et où les questions de police sont particulièrement importantes. Ces art. 82 et 83 de l'édit de 1778, si considérables par leur application, ont été explicitement reconnus par la loi de 1836 comme subsistant entièrement. Depuis 1836 aucune disposition n'est venue, ni les abroger, ni les contredire. Toutefois il y a lieu de signaler que la deuxième partie de l'art. 83 n'est plus applicable dans ses dispositions qui autorisent le Consul à faire détenir la personne expulsée dans le lieu d'embarquement, jusqu'à ce qu'il ait pris à son-égard les ordres ministériels. Ces articles sont les suivants :

« Disposition de l'*article 82* de l'édit de juin 1778 sur le droit d'expulsion de l'Echelle. Dans tous les cas qui intéresseront la politique ou la sûreté du commerce de nos sujets dans les pays étrangers, pourront, nos Consuls, faire arrêter et renvoyer en France par le premier navire de la Nation, tout Français qui, par sa mauvaise conduite et par ses intrigues, pourrait être nuisible au bien général. Dans ce cas, nos Consuls rendront un compte exact et circonstancié au Secrétaire d'Etat ayant le département de la marine (Affaires Etrangères), des faits et des motifs qui les auront déterminés.

« *Article 83* de l'édit de 1778 sur l'embarquement des Français expulsés. Nos Consuls, en faisant embarquer un sujet dangereux, donneront un ordre par écrit au capitaine ou maître du navire de le remettre au premier port de notre Royaume, à l'intendant de la marine ou au principal officier d'administration du port, qui le fera détenir jusqu'à ce qu'il ait reçu à cet égard les ordres du Secrétaire d'Etat ayant le département de la marine; à cet effet, enjoignons à tous, capitaines et maîtres de navires, d'exécuter ponctuellement les ordres des Consuls, sous peine d'interdiction ».

Nous avons tenu à nous étendre quelque peu sur cette question de police et de jugements consulaires ; c'est en

effet une des questions (8) les plus actuelles de la réforme judiciaire demandée avec insistance par les Cabinets égyptiens qui se sont succédé depuis la fin de la guerre :

Celle qui fait l'objet principal de la note diplomatique adressée aux Puissances au mois de décembre par les Ministres égyptiens des Affaires Etrangères; note à laquelle ont répondu un peu plus tard les Puissances et dont la solution fera certainement l'objet, dans un avenir très rapproché, de négociations définitives et que fort probablement étudiera, comme le demande le Gouvernement égyptien, une conférence internationale désignée par les Puissances capitulaires.

Cet ensemble de mesures et de dispositions relatives aux différends survenant entre Français dans les Echelles du Levant, peut être considéré comme découlant directement des règles capitulaires; elles sont la conséquence immédiate des principes formels contenus dans les diverses chartes octroyées *ab antiquo*, par les Sultans aux Français résidant en Orient. Les textes que nous avons examinés plus haut ont pour origine commune, les dispositions normales applicables aux Français résidant en France contenus dans notre code d'instruction criminelle et de procédure, ainsi que dans nos lois de police et d'autre part, les coutumes en usage dans le Levant, tirées à la fois des Capitulations et des habitudes usuelles en vigueur dans les Echelles. C'est ce qu'expriment très explicitement l'article 1^{er} de l'édit de 1778 et la loi du 1836. — Ces dispositions, tant qu'elles n'auront pas été abrogées par des conventions nouvelles, demeureront en vigueur et continueront, en dérogeant au droit public commun, de substituer la juridiction consulaire française en matière civile et pénale à la justice égyptienne.

(8) Voir : Circulaire du Ministre des Affaires Etrangères d'Egypte aux Ministres Plénipotentiaires des Puissances Capitulaires, en date du 19 décembre 1927, et les amendements proposés par le Gouvernement Egyptien au Code civil mixte et au Règlement d'organisation judiciaire.

Voir *infra*, p. 406.

Il est maintenant nécessaire d'examiner successivement les règles relatives à la solution de différends survenant en territoire égyptien, entre sujets de puissances différentes, en recherchant ce qui subsiste dans leur application, à la fois des règles capitulaires et des réformes instituées successivement en 1829 et en 1875 par l'introduction respective en Egypte des commissions mixtes et des tribunaux de la Réforme.

En principe, la Capitulation de 1740 prévoit qu'en cas de différends entre des étrangers de nationalités différentes, la justice ottomane est incompétente, sauf faculté laissée aux parties d'y recourir s'ils le désirent. C'est devant leurs Consuls et agents diplomatiques que les étrangers iront chercher protection et justice (9) conformément au principe général stipulé par les articles 15 et 26 de l'acte de 1740 (10). Les agents diplomatiques ont pour devoir de se conformer aux us et coutumes en vigueur dans le pays et en outre de déléguer un drogman pour assister le défendeur, si le Cadi est saisi de l'affaire. Ce principe de

(9) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Capitulation de 1740* : « Art. 52. — S'il arrive que les Consuls et les négociants français aient quelques contestations avec les Consuls et les négociants d'une autre nation chrétienne, il leur sera permis, du consentement et à la réquisition des parties, de se pourvoir par-devant leurs Ambassadeurs qui résident à ma Sublime Porte ; et tant que le demandeur et le défendeur ne consentiront pas à porter ces sortes de procès devant les pachas, cadis, officiers ou douaniers, ceux-ci ne pourront pas les y forcer, ni prétendre en prendre connaissance. »

(10) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Capitulation de 1740* : « Art. 15. — S'il arrive quelque meurtre ou quelque autre désordre entre les Français, leurs Ambassadeurs et leurs Consuls en décideront selon leurs us et coutumes, sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet égard. »

« Art. 26. — Si quelqu'un avait un différend avec un marchand français et qu'ils se portassent chez un Cadi, ce juge n'écouterait point leur procès, si le drogman français ne se trouve présent ; et si cet interprète est occupé pour lors à quelque affaire pressante, on différerait jusqu'à ce qu'il vienne ; mais aussi les Français s'empresseront de le représenter, sans abuser du prétexte de l'absence de leur drogman. Et s'il arrive quelque contestation entre les Français, les Ambassadeurs et les Consuls en prendront connaissance et en décideront, selon leurs us et coutumes, sans que personne puisse s'y opposer. »

l'assistance d'un interprète délégué par le Consul pour toute contestation portée devant un juge local, n'est pas particulière aux Capitulations françaises, elle se retrouve, ainsi que le droit concédé aux Consuls des diverses puissances de juger les différends qui s'élèvent entre leurs nationaux, dans tous les traités entre la Porte et les autres nations (Autriche, 1718, art. 5 ; Belgique, 1836, art. 8 ; Espagne, 1782, art. 10 ; Deux-Siciles, art. 5 ; Etats-Unis, 1830, art. 4 ; Angleterre, 1675, art. 15-24-54 ; Russie, avec quelques variantes concernant les us et coutumes, 1783, art. 52-58-63). Signalons également que les traités belges et américains de 1838 portent respectivement dans leurs articles 8 et 4 « que toutes les fois qu'il s'agira d'une cause dont l'objet dépassera une valeur de 500 piastres (et non 4.000 aspres comme dans les autres Capitulations), l'affaire sera portée devant la Sublime Porte qui en décidera selon la justice et l'équité ». Pendant longtemps c'est l'usage local ou international qui a réglé la procédure et le jugement de ces causes soumises aux Consuls des nationaux des différentes Puissances établies en Egypte ; en matière pénale c'est la loi du pays de l'auteur de l'infraction qui a été constamment suivie, en matière civile au contraire, on a successivement suivi deux systèmes : 1^o celui des commissions mixtes que nous avons examiné rapidement plus haut et qui avait pour objet de soumettre une contestation entre nationaux de pays différents, à un tribunal composé de juges de la nationalité de chaque partie. Cette juridiction par commissions mixtes, assez logique en théorie, mais à la fois longue et compliquée, a survécu jusqu'au 28 novembre 1864, date à laquelle la Cour d'appel d'Aix a, dans un arrêt longuement motivé mais assez discutable, repoussé la légalité de l'existence de ces commissions (affaire Pigeon et consorts contre l'Autrichien Issaverdens et C^{ie}). On a reproché à cet arrêt d'avoir interprété fausement l'article 52 précité (11) de la Capitulation française

(11) Voir FÉRAUD-GIRAUD : Texte de l'art. 52 de la *Capitulation française de 1740*, p. 174.

et l'article 58 de la Capitulation russe de 1767 (12) et de n'avoir pas vu que le fondement légal de ces commissions se trouvait dans les deux principes suivants insérés dans les Capitulations précitées :

1) La justice turque est incompétente tant que toutes les parties ne consentent pas à recourir à elle.

2) A défaut de ce consentement, le litige entre chrétiens de nationalités différentes doit être porté devant leurs ambassadeurs.

Quoiqu'il en soit, cette controverse n'a plus actuellement qu'un intérêt historique depuis qu'à la suite d'une conférence internationale ont été créés, en 1875, après de longues et laborieuses négociations entre Nubar-Pacha et toutes les Puissances capitulaires, des tribunaux mixtes chargés spécialement de juger les contestations entre étrangers de nationalités différentes, égyptienne ou autre, résidant en Egypte. Les ouvrages sont nombreux qui traitent de l'établissement et de l'organisation des tribunaux mixtes de 1875.

Les plus importants sont : 1) la magistrale étude de M. Péliissié du Rausas; 2) les notes liminaires de « la Législation égyptienne annotée », par A. Borelli Bey. C'est en réalité dans le rapport présenté au Ministre des Affaires Etrangères de France par la commission instituée à l'effet d'examiner les propositions faites par le Gouvernement égyptien pour réformer l'administration de la justice en Egypte, qu'il faut chercher les causes et les raisons qui amenèrent, en 1876, les Puissances à amender en certaines de leurs parties les principes généraux contenus dans les Capitulations et relatifs à l'immunité de juridiction dont

(12) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Capitulation russe de 1763* : « Art. 58. — Les Consuls et commerçants russes se trouvant en litige avec des Consuls et négociants d'une autre nation chrétienne, peuvent se justifier auprès du ministre russe, accrédité à la Porte, si les deux parties litigantes y consentent. Et si elles ne veulent pas que leur procès soit informé par les pachas, les cadis ou autres officiers, ni par les inspecteurs des douanes de la Porte, alors ceux-ci ne pourront pas les y obliger ni s'ingérer aucunement dans leurs affaires, sans le consentement des deux parties en litige. »

pouvaient se prévaloir les étrangers en Egypte (13). Ces principes peuvent se résumer en ces quelques lignes : les Capitulations contiennent comme stipulation incontestée, le droit, pour les étrangers, de n'être pas justiciables, en matière civile et commerciale aussi bien qu'en matière de contraventions, de délits ou de crimes, des juges locaux et de ressortir généralement à leur juridiction consulaire, c'est-à-dire à la justice nationale. Ces principes dérivent nettement des articles suivants des différentes Capitulations :

Capitulation française de 1740, art. 15, 26, 46, 52, 71 ;

Capitulation avec les Etats-Unis, 1830, art. 4 ;

Capitulation avec la Belgique, 1838, art. 8, etc.

En outre, l'usage s'était créé en matière de réglementation administrative concernant les non-Ottomans, de communiquer aux Consuls, les actes portant règlement d'administration publique. Il s'ensuit que jusqu'en 1876, en règle générale, la justice locale était exclue dans la solution des litiges entre étrangers et que la règle de droit romain *Actor sequitur forum rei* était *intégralement* appliquée en Orient. Acceptée en principe dans tout l'Empire Ottoman, principalement à Constantinople où fonctionnaient les commissions mixtes que nous avons déjà rencontrées, cette règle trouvait en Egypte sa plus large et sa plus directe application. L'usage s'était établi sans exception, que tout demandeur devrait porter la connaissance du litige au Tribunal consulaire (14). Cette pratique

(13) Cf. BORELLI. Ce rapport constitue un exposé très complet de la situation judiciaire à laquelle a mis fin l'institution des tribunaux mixtes en Egypte. Il contient la genèse de la réforme et marque bien le but que se sont proposé les Etats européens en y donnant leur concours ; en un mot, c'est un véritable exposé des motifs. Le rôle prépondérant qu'a eu la France dans les négociations qui ont précédé la réforme lui donne une importance très grande au point de vue de l'interprétation des actes qui l'ont définitivement constituée.

(14) Cf. BORELLI : « En Egypte, la règle *Actor sequitur forum rei* avait été également acceptée, mais elle avait été plus largement et plus directement suivie dans les contestations entre Européens de nationalités différentes. Tout demandeur devait porter, en pareil cas, la connaissance du litige au tribunal consulaire du défendeur.

« Cette pratique, fondée sur une règle de droit généralement

offrait des avantages évidents et des inconvénients non moins graves.

Avantages : le juge ne pouvait se dérober ; la sanction pouvait, dans tous les cas, être obtenue et l'exécution en être assurée.

Inconvénients : Au cas de multiplicité de défendeurs, autant de procès différents qu'il y avait de demandeurs étaient nécessaires, certains Consulats ne possédaient pas des garanties d'intégrité suffisantes et leurs sentences donnaient lieu assez souvent à des remarques peu favorables sur leur façon de juger.

Pour les questions commerciales, des tribunaux mixtes de commerce, avaient été institués en 1836 et avaient commencé de fonctionner en 1846, composés de juges nommés par la Porte et de négociants délégués par la légation; ils jugeaient les affaires de commerce et parfois on leur laissait connaître des affaires civiles réservées aux tribunaux ottomans.

En réalité, on avait accepté en Egypte de suivre les progrès entre étrangers et indigènes, les règles acceptées pour le jugement des différends entre étrangers de nationalités différentes (*Actor sequitur forum rei*). La raison en est qu'il n'existait pas en Egypte de tribunaux pour

admise, devait s'établir d'autant plus sûrement que, grâce à son application, le juge ne fuyait pas devant le demandeur, le défenseur ne pouvant décliner la compétence de son propre tribunal. D'un autre côté, les plaideurs n'engagent pas des procès seulement pour faire reconnaître leurs droits, mais encore pour avoir une sanction de cette reconnaissance, pour obtenir un titre exécutoire avec lequel ils puissent vaincre la mauvaise foi ou le mauvais vouloir de leurs adversaires. Or, le demandeur qui obtenait du tribunal du défendeur une condamnation contre celui-ci, obtenait en même temps le droit et la possibilité de poursuivre l'exécution de cette sentence et pouvait compter, pour assurer cette exécution, sur l'autorité dont elle émanait. Aussi cette règle, invariablement suivie en Egypte, a-t-elle trouvé de nombreuses applications dans les autres Echelles. » (Rapport de la Commission française).

Cf. également : LAMBA, *Evolution de la condition juridique des Européens*, Thèse, Paris 1896.

juger le procès excédant 4.000 aspres (15), comme le prévoyaient toutes les Capitulations. L'usage s'était donc répandu en Egypte de porter, dans tous les cas, devant le tribunal du défendeur, tout procès entre étrangers ou entre étrangers et indigènes. De même en matière criminelle, la poursuite avait été laissée, de pratique constante, au Consul du prévenu, quelle que fut la victime, et lorsque le délinquant ne relevait d'aucun Consulat, il était procédé (16) à son égard, par la justice locale et conformément aux lois du pays. Ces usages avaient pris force de loi et donnaient, dans la pratique, des résultats satisfaisants.

Tels sont les principes généraux tirés des traités et des

(15) Il est à remarquer que la somme de 4.000 aspres est une somme assez faible et, qu'en fait, presque tous les litiges un peu importants auraient dû, de par les Capitulations, ressortir du Divan Impérial de Constantinople. Or, à cause de la distance, de la difficulté des voyages et des inconvénients qu'aurait présentés l'application d'une telle règle, un usage se forma qui les firent tomber de bonne heure en désuétude en partie et de préférer dans presque tous les cas, à la justice turque, celle du Consulat du défendeur. Cette pratique n'était pas seulement commode pour les étrangers ; pour les indigènes également elle offrait de grands avantages, en particulier celui de les assurer de l'exécution des jugements, car les consulats possédaient les moyens d'exécuter les condamnations qu'ils prononçaient.

(16) La question de la poursuite des criminels étrangers a été en réalité réglée dans ses détails assez tard, à la suite d'une délibération du 28 avril 1866, à laquelle participèrent à la fois le ministre égyptien des Affaires Etrangères et les Consuls et agents généraux des Puissances capitulaires accrédités en Egypte, à la suite de laquelle fut publié un règlement. Voici à cet effet ce que porte le rapport de la commission française de 1867 :

« Pour l'Egypte, l'organisation de la justice criminelle n'a pas pu être nettement indiquée ; l'action de la police et de l'administration même en ces matières, étant fort large et fort puissante. Mais ce qui est hors de doute, c'est qu'il est de pratique constante que la poursuite est toujours laissée au Consul du prévenu, quelle que soit la victime. »

Cet état de choses semble consacré dans le règlement de police de S. A. Saïd-Pacha.

L'article 52 porte, sans établir de distinctions : « Le jugement et la punition des crimes et délits imputés à un étranger, dont la prévention aura été justifiée par l'instruction préparatoire, seront, à la requête du directeur de la police, poursuivis devant la justice consulaire. »

Article 55 : « Si un étranger prévenu de crime, délit ou contra-

Capitulations dont l'application avait, de longue date, été consacrée en Egypte. Tant que l'Empire Ottoman était resté en dehors du concert européen, aucune de ces règles ne lui avait semblé incompatible avec sa dignité nationale ou le bon fonctionnement de ses affaires ou de son administration. Les choses changèrent lorsqu'au Congrès de Paris de 1856 auquel la Turquie avait été appelée, une première tendance se manifesta de la part de la Porte de revenir sur quelques-unes de ses concessions antérieures, tout particulièrement en ce qui concerne ses droits de juridiction. D'une part, la Porte ayant reconnu les principes fondamentaux du droit international européen,

vention ne relève d'aucun Consulat, et se trouve par conséquent en dehors de toute juridiction étrangère, il sera procédé à son égard par la justice locale et conformément aux lois du pays. »

Cet usage est d'autant plus respectable qu'il ne se place pas à côté de la loi et des traités pour en paralyser la volonté, mais au contraire au-dessous d'eux, pour en assurer l'exécution. Il était nécessaire de le voir adopter dans des matières aussi graves, puisque autrefois, d'après la note égyptienne, ces sortes d'affaires se passaient pour ainsi dire en famille, c'est-à-dire auraient été laissées complètement à l'arbitraire.

« Cet usage peut-il faire loi avec les relations internationales ? Les traités de la Porte avec les Etats-Unis, la Belgique et les Villes hanséatiques, et la loi de 1836 sur la répression des crimes et délits commis dans le Levant, répondent suffisamment à cette question. » (BORELLI. *La Législation égyptienne annotée*).

De cette délibération résulta une extension considérable des pouvoirs de la police pour la répression des infractions relatives à l'hygiène, la morale et la sécurité publique. On lit, en effet, dans les dernières lignes de la délibération du 28 avril 1866 :

« Messieurs les membres du Corps consulaire sont tombés d'accord avec lui (le Ministre des Affaires Etrangères), que la police locale a le droit de pénétrer à toute heure, et sans avoir besoin du concours des consulats, dans les cafés, restaurants, cabarets, maisons suspectes et autres lieux semblables, étant seul excepté le domicile privé de l'individu.

« Ces perquisitions ou arrestations seront opérées par un préposé de la police qui devra procéder avec tous les ménagements nécessaires.

« Les Consuls pourvoient à ce que leurs administrés n'apportent aucune entrave aux démarches ci-dessus prévues par la police.

« Dans tous les cas, avis sera donné le plus tôt possible, et dans les 24 heures au moins, au Consulat, de l'arrestation qui aurait été effectuée sur la personne d'un de ses administrés. »

(Extrait du *Bull. de Lég. et Jur.*, T. IV, p. 276).

d'autre part ayant fait un effort considérable pour séculariser son droit interne en publiant avec une pompe remarquable le fameux Hati-Chérif de Gulhané, destiné à faire tomber les barrières qu'avait élevées la religion ; devant l'évolution des institutions ottomanes on se demanda en 1856 s'il n'y avait pas lieu de revenir sur les concessions faites par les Capitulations et si celles-ci, sous l'empire de situations si dissemblables, ne manquaient pas de justification et de raison d'être.

Le protocole de la séance du 15 Mars 1856 renferme à cet effet la preuve qu'une tendance libérale vers le retour de la Turquie au droit commun, se manifestait dans toutes les Chancelleries européennes. Un esprit très généreux soufflait sur ce congrès et le vent de la paix semblait vouloir briser les barrières que la Turquie s'était données à elle-même; mais de tous ces vœux aucune réalisation ne sortit, et bien qu'on puisse lire, *in-fine*, certaines lignes, pleines d'une vive espérance, écrites comme conclusion des dispositions des délégués de l'Europe à Paris, aucune suite ne fut donnée à d'aussi bonnes dispositions et tout resta dans le même état.

C'est qu'en effet, étant donné la subordination complète de la loi civile à la loi religieuse dans la législation ottomane, il était prématuré, en 1856, d'espérer donner satisfaction à tous les intérêts légitimes ; d'autre part le retard qu'apportait à l'administration et à la justice, la lente décadence de l'Empire Ottoman, ne permettaient pas d'introduire le droit commun en Turquie pour le substituer au régime capitulaire. C'est pourquoi également dans les traités postérieurs conclus en 1861 et 1862 par la Porte avec la France et les autres Puissances, l'art. 1 de ces conventions porte invariablement : « Tous les droits, privilèges et immunités qui ont été conférés aux sujets et aux bâtiments (de la Puissance contractante) par les Capitulations et traités existants, sont confirmés maintenant et pour toujours, à l'exception des clauses desdites Capitulations que le présent traité a pour objet de modifier. Mais

dans ces dernières clauses, il n'en est aucune qui concerne la juridiction » (Borelli p. XLVII).

Cet effort de libération tenté par la Porte en 1856 fut renouvelé en 1863 par le Khédivé pour l'Egypte. Celui-ci, servi par un Ministre de très haute valeur, envoya (17) aux Puissances capitulaires une note collective relevant les difficultés et abus qu'entraînait le régime alors appliqué et offrant à l'Europe de créer en Egypte, à titre d'essai tout au moins, un système judiciaire nouveau, de composition mixte, européenne et indigène, destiné à se substituer en matière civile et criminelle au système capitulaire, et basé en principe sur les méthodes employées dans le fonctionnement des tribunaux mixtes de commerce innovés peu avant au Caire et à Alexandrie.

Les négociations se prolongèrent plusieurs années. Arrêtées par la guerre de 1870 elles reprirent aussitôt après, bien que la France s'y montrât peu empressée. L'inauguration des nouveaux tribunaux se fit en 1875.

La réforme, importante dans ses conséquences fut cependant faite conformément au texte et à l'esprit non seulement des Capitulations et des traités, mais également à ceux des usages établis en Egypte pour la mise en application de leurs principes. On accepta en matière civile, les plus importantes suggestions de Nubar Pacha, on rejeta en matière pénale, tout ce qui ne s'appliquait pas aux contraventions. Sans s'arrêter au tableau que faisait le Ministre égyptien de la situation particulièrement grave et sombre dans laquelle se trouvait l'Egypte en 1867, la commission française retint cependant qu'une réforme devait être opérée dans le fonctionnement de la justice et qu'une expérience devait être tentée. Mais elle eut soin de préciser que ce n'était ni des Capitulations, ni du

(17) On trouvera de très amples détails sur l'historique et les antécédents de la Réforme judiciaire de 1875, dans :

LAMBA. *Evolution de la Condition des Etrangers en Egypte*, Paris 1896.

PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II.

BAHA EL DIN BARAKAT, *op. cit.*

régime d'exception qui fonctionnait en Egypte que venait tout le mal. C'était en réalité, de la situation politique et administrative de l'Egypte qui devait être réformée. Elle ajouta ces lignes qui restent entièrement vraies aujourd'hui : « les Européens qui se sont établis en Egypte et qui y ont engagé des capitaux considérables, l'ont fait sous la foi des traités et d'usages qui leur offraient des garanties dont on ne saurait les priver », et que modifier ces garanties ou les restreindre, ce serait entraver les transactions entre les européens et les indigènes, et replacer l'Egypte dans cet état d'impuissance où elle se trouvait avant que l'élément européen y eût apporté la vie, l'activité et les principes de civilisation ».

C'est pour ces raisons que la commission française admit le principe d'une réforme mitigée. Toutefois elle fut loin d'accéder aux demandes de Nubar Pacha; celui-ci réclamait pour le Khédive l'attribution au souverain d'Egypte de toute la justice territoriale. A cette proposition il fut répondu par un projet de constitution de tribunaux mixtes civils dont les juges seraient composés de magistrats européens (en majorité), de magistrats indigènes et d'un élément électif recruté parmi les notables.

Nubar Pacha n'ayant pas admis la thèse française, ni dans son principe, ni dans ses détails, une commission internationale se réunit au Caire en 1869, devant laquelle le Ministre égyptien présenta un projet très complet de constitution de tribunaux mixtes conformes aux idées qu'il avait soutenues quelques années plus tôt devant la commission française de 1865. Aucune décision ne sortit des travaux de ce congrès dont la guerre de 1870 arrêta d'ailleurs peu après les travaux et retarda les négociations. C'est pourquoi une deuxième commission internationale se réunit, du mois de Janvier 1873 au mois de Février 1874 à Constantinople.

Celle-ci, chargée de reprendre les négociations suspendues, arriva à formuler des conclusions et à présenter des propositions qui furent immédiatement acceptées par l'Egypte et les Puissances intéressées. C'est le 19 Septem-

bre 1874 que par une convention entre le Gouvernement français et l'Égypte, fut agréé le nouveau système de juridiction. A cette convention vinrent s'ajouter des annexes en date du 25 Septembre 1874 et du 25 Janvier 1876, destinées à rendre définitive l'entente entre les deux Gouvernements après que l'Assemblée nationale française eut voté dans sa séance du 17 Décembre 1875, la restriction provisoire de la juridiction des Consuls et l'adhésion de la France à la réforme judiciaire en Égypte. Il y a lieu de signaler en outre, les points suivants contenus dans une lettre en date du 25 Octobre 1875, adressée par le Ministre français des Affaires Etrangères au Ministre de France au Caire et relative en particulier à l'attribution de la justice administrative aux nouveaux tribunaux, et l'esprit dans lequel la France entendait que fussent créés ces tribunaux « ... En conséquence, je vous engage à faire parvenir à Son Altesse, la déclaration suivante :

« 1) L'article 11 du règlement relatif à la compétence des tribunaux nouveaux en matière administrative ayant donné lieu à des interprétations divergentes, et pouvant, s'il n'était exactement défini, devenir une source de difficultés entre S. A. le Khédive et les étrangers, le Gouvernement français croit de son devoir de s'expliquer sur les limites dans lesquelles les effets de cette disposition doivent, suivant lui, demeurer circonscrits. Dans sa pensée, la juridiction des nouveaux tribunaux ne saurait s'étendre jusqu'à leur conférer la faculté de consacrer la légalité des taxes, contributions ou impôts qu'il pourrait convenir à l'administration égyptienne d'établir. La nouvelle magistrature serait donc sans droit pour sanctionner par ses arrêts toute *mesure fiscale* qui serait contestée par la voie diplomatique, et l'action des Gouvernements étrangers et de leurs agences ou consulats pourra toujours s'interposer pour obtenir la cessation ou la réparation des actes contraires soit aux stipulations des traités, soit aux prescriptions du droit des gens, dont nos nationaux auraient à souffrir de la part du Gouvernement égyptien ou de ses agents. Le Gouvernement français fait à cet égard les

réserve les plus formelles et il se refusera à accepter pour ses nationaux la juridiction et la compétence des nouveaux tribunaux dans les cas ci-dessus spécifiés ;

« 2) Les Consuls généraux et Consuls de France, et tous agents investis par la loi française du pouvoir de rendre la justice en Egypte, continueront d'exercer la même juridiction que par le passé, hors les cas expressément déterminés par la nouvelle organisation judiciaire à instituer ;

« 3° Les Capitulations, telles qu'elles ont été appliquées jusqu'ici en Egypte, demeurent la loi absolue des rapports entre le Gouvernement égyptien et les étrangers, à l'exception des dérogations partielles et explicites formellement consenties à titre d'essai par le Gouvernement français et qui portent principalement sur les usages particuliers à l'Egypte. Au cas où, conformément aux prévisions du deuxième paragraphe de l'article 10 du règlement organique, les Puissances jugeraient qu'il y a lieu de retirer leur approbation au nouvel ordre des choses, il demeure entendu, en ce qui nous touche, que le régime actuel, n'étant que temporairement suspendu, reprendrait son caractère obligatoire et que la juridiction des Consuls, telle qu'elle s'exerce aujourd'hui revivrait dans sa plénitude, sauf conventions contraires à débattre ultérieurement.

« 4) Soit que le Gouvernement égyptien ne remplisse pas les conditions stipulées, soit que le résultat de l'expérience ne soit pas satisfaisant, ou que la protection que les Consuls ont le droit et le devoir d'exercer dans l'intérêt de la sécurité de leurs nationaux deviennent inefficace et impuissante, le Gouvernement français se réserve, ainsi que l'a fait la Cour de Russie, d'aviser immédiatement ou même de revenir au régime actuel, sans attendre la période quinquennale d'essai » (Borelli, p. cxii et xiii).

C'est dans ces conditions que fut promulgué le règlement d'organisation judiciaire mixte égyptienne ainsi que six codes : code civil, code de commerce, code de commerce maritime, code de procédure civile et commerciale,

code pénal, code d'instruction criminelle destinés à créer et à réglementer à l'avenir la loi mixte.

Voici, tels que les résume Borelli, dans l'introduction de sa « législation amendée », les principes essentiels de la Réforme de 1876 (18).

Les tribunaux mixtes et les tribunaux indigènes ont, en matière civile et commerciale, une compétence identique et, pour ainsi dire, parallèle. Les codes qu'ils appliquent (code civil et commercial) sont calqués sur les codes français.

Le code civil égyptien mixte ou indigène correspond au second livre et au troisième livre du code Napoléon, sous réserves des successions et des testaments. Les donations n'y sont réglées qu'en tant qu'elles ne participent pas à des questions de statut personnel.

Les tribunaux mixtes connaissent des affaires entre étrangers et indigènes ou entre étrangers de nationalités différentes. Les tribunaux indigènes connaissent des affaires entre Ottomans; tel est le principe.

La jurisprudence de la Cour d'Appel mixte a revendiqué le droit de juridiction dans toutes les affaires où les administrations constituées en vertu des conventions internationales sont demanderesses ou défenderesses, ainsi que dans celles où sont mises en cause des sociétés anonymes constituées sous l'empire du code de commerce pour les tribunaux mixtes.

Aux termes de l'article 9 du règlement d'organisation judiciaire, les tribunaux mixtes doivent connaître de toutes les actions réelles immobilières entre toutes personnes, même appartenant à la même nationalité. La Cour d'Appel mixte d'Alexandrie n'a pas cru que cette disposition s'étendit aux rapports des indigènes entre eux. Le Gouvernement égyptien a adopté cette appréciation ; aussi, le code indi-

(18) Ces codes furent l'œuvre d'un avocat français, M. Maunoury. Leur rédaction fut très hâtive, le code civil ne contient rien qui soit relatif au statut personnel. Les appréciations varient au sujet de leur rédaction et de leur valeur technique ; mais le fait qu'ils demeurent appliqués et inchangés depuis l'institution des tribunaux de la Réforme semble plaider suffisamment en leur faveur.

gène comprend-il, comme le code mixte, toutes les dispositions relatives aux biens immeubles et au régime de la propriété foncière : prescription et servitudes, hypothèques et gage immobilier, inscription et transcription, etc.

Cette dualité légale et judiciaire, si elle était maintenue, apporterait l'incertitude dans les transactions immobilières et la confusion dans le régime foncier : elle aboutirait fatalement au désordre dans la propriété égyptienne, qui doit à l'institution des tribunaux mixtes ses fondements véritables et une stabilité nécessaire.

L'article 9 du règlement d'organisation judiciaire et les articles des codes relatifs aux questions immobilières paraissent créer, au sens de la doctrine, le seul statut réel opposable aux non-Ottomans. On s'est demandé quelle serait la force de ce statut réel, s'il était mis en conflit avec le statut personnel déterminé à l'article 4 du code civil, par exemple, la dotalité de l'immeuble de la femme mariée, l'hypothèque légale qui grève les biens du mari et du tuteur, etc... Quelques arrêts de la Cour d'Appel d'Alexandrie paraissent, à bon droit, faire pencher la jurisprudence en faveur du statut personnel.

Les tribunaux mixtes, aussi bien que les tribunaux indigènes, sont de droit commun en Egypte ; ils ne sont autre chose qu'un mode d'application des règles capitulaires qui font partie du droit public Ottoman.

Les anciens non-Ottomans continuent à jouir du bénéfice de l'extraterritorialité pénale. Les poursuites et le droit de juridiction appartiennent aux autorités consulaires ou nationales. Cependant, la réforme judiciaire de 1876 a porté atteinte au régime capitulaire et dérobé partiellement aux règles et aux traditions antiques. Sont soumis aujourd'hui à la juridiction des tribunaux mixtes, conformément au chapitre 1^{er} du titre II du règlement d'organisation judiciaire :

A. — Les contraventions commises par les anciens non-Ottomans ;

B. — Les délits et crimes commis directement contre

les magistrats, jurés et officiers de justice, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ;

C. — Les délits et crimes commis directement contre l'exécution des sentences et des mandats de justice;

D. — Les délits et crimes imputés aux juges, jurés et officiers de justice, quand ils seront accusés de les avoir commis dans l'exercice de leurs fonctions ou par suite d'un abus de ces fonctions.

Un code pénal et un code d'instruction criminelle ont été annexés aux codes civil et commerciaux. Ils existent donc virtuellement ; mais ils ne sont pas en vigueur et il y est dérogé précisément pour les crimes et délits à raison desquels les tribunaux mixtes sont compétents, c'est-à-dire dans les seuls cas où ils seraient applicables.

Les anciens Ottomans, en matière pénale — contraventions, délits ou crimes — sont justiciables des tribunaux indigènes, aux termes de l'article 15 du décret du 14 juin 1883 et soumis aux dispositions du code pénal et du code d'instruction criminelle promulgués le 13 novembre 1883.

Cette organisation au point de vue de son fonctionnement comprend sept tribunaux de première instance : 1) le *tribunal des référés* avec juge unique étranger, dont les attributions sont définies par l'article 34 du code de procédure civile ; 2) le *tribunal sommaire* avec également un juge unique étranger (article 14 du règlement d'organisation judiciaire) et dont les appels sont reçus devant le tribunal dans les cas prévus par l'article 28 du code mixte de procédure civile modifié par le décret du 26 mars 1900 ; 3) le *tribunal civil ordinaire* composé de cinq juges dont deux indigènes et présidé par un juge étranger (ses attributions sont déterminées par l'article 32 du code mixte de procédure civile, modifié par le décret du 26 mars 1900 qui lui a donné compétence d'appel en matière civile et commerciale) ; 4) le *tribunal de commerce ordinaire* composé de cinq juges dont deux indigènes et de deux assesseurs, notables commerçants. Sa compétence, définie aux articles 33 et 39 du code de procédure, a été également modi-

fiée le 26 mars 1900; 5) le *tribunal de simple police*, un juge étranger auquel est attribué le jugement des contraventions. Ce tribunal est saisi, soit par ordonnance de la Chambre du Conseil, soit par citation directe du ministère public. L'appel des jugements importants, l'emprisonnement, est porté devant le tribunal correctionnel; la cassation portée devant la Cour est possible dans ces trois cas prévus par l'article 53 du code d'instruction criminelle; 6) la *Chambre du Conseil, composée de trois magistrats* (deux étrangers, un indigène), chargée, aux termes de l'article 12 du R. O. J. (titre II), de l'instruction de toutes les poursuites pour crimes et délits; 7) le *tribunal correctionnel* composé de trois magistrats dont un indigène et quatre assesseurs dont la nationalité est déterminée par l'article 4 du R. O. J. (titre II) relatif à la Cour d'assises.

Outre ces tribunaux existent :

1) à Alexandrie, la *Cour d'Appel* dont les fonctions sont à la fois judiciaires, administratives et législatives. Elle est composée de huit magistrats dont cinq étrangers; le président effectif est un étranger. Sa composition est déterminée par l'article 3 du R. O. J. (titre II); ses arrêts sont sans appel.

2) la *Cour d'Assises* dont la composition est déterminée par l'article 3 (titre II) du R. O. J., connaît les crimes et les délits commis directement contre les magistrats, les juges, les officiers de justice, crimes et délits commis directement contre l'exécution des sentences, ou imputés aux juges, jurés et officiers de police dans l'exercice de leurs fonctions (R. O. J., articles 7, 8, 9, titre II).

Cette organisation, créée en 1876, modifiée par les décrets khédiviaux (19) du 26 mars 1900, du 13 avril 1900,

(19) Voir pour ces décrets, P. DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II.

Décret du 26 mars 1900, p. 34 (relatif au Code mixte de procédure civile).

Décret du 13 avril 1900, p. 447 (relatif au Code civil, matière des créances).

du 1^{er} mars 1901, du 24 avril 1906 et du 8 décembre 1909, fonctionne encore actuellement. La juridiction mixte s'est affermie, une tradition mixte s'est créée pour le plus grand bien de l'Égypte et des intérêts étrangers.

3) *Une Cour de Cassation*, formée en réalité d'une Chambre de la Cour d'Appel mixte d'Alexandrie, existe en matière de simple police, en matière correctionnelle et en matière criminelle. Sa compétence est réglée *limitativement* par le code d'instruction criminelle. En matière civile et commerciale nous avons vu plus haut que la Cour d'Appel juge sans recours.

4) *Un Conseil de Conflits*. — Le Règlement d'organisation judiciaire dans le paragraphe III du chapitre II, titre II, article 23, prévoit la constitution d'un Conseil de conflits auquel il donne le pouvoir de trancher souverainement les conflits de compétence entre la juridiction mixte et la juridiction consulaire (20). Ce Conseil n'a d'ailleurs compétence qu'en *matière pénale* ; aucun conflit n'est prévu en matière civile, c'est évidemment une lacune très grave dans l'organisation mixte, lacune qu'un grand procès

Décret du 1^{er} mars 1901, p. 382 (relatif à la juridiction mixte en faveur des ministres étrangers).

Décret du 24 décembre 1906, page 322 (relatif aux contrariétés d'arrêts).

Décret du 8 décembre 1909, p. 447 (relatif au Code de commerce mixte).

(20) Cf. BORELLI. *Règlement d'organisation judiciaire*, art. 23 et 24.

« Art. 23. — Si, sur la communication des pièces, le Consul de l'inculpé prétend que l'affaire appartient à sa juridiction et qu'elle doit être déferée à son tribunal, la question de compétence, si elle est contestée par le tribunal égyptien, sera soumise à l'arbitrage d'un Conseil composé de deux conseillers ou juges désignés par le président de la Cour et deux Consuls choisis par le Consul de l'inculpé.

« Art. 24. — Lorsque le juge d'instruction et le Consul instruiront en même temps sur le même fait, si l'un ou l'autre ne croit pas devoir se reconnaître incompétent, le Conseil de Conflits devra être réuni pour régler le différend, à la demande de l'un d'eux. »

récent (21) vient encore d'accentuer et qui exige certainement une réforme prochaine en cette matière.

La juridiction administrative des Tribunaux mixtes

Tels sont les différents éléments constitutifs du système judiciaire mixte auquel ressortissent les étrangers au point de vue de la justice. Il y aurait lieu d'examiner comment fonctionne la collaboration étrangère et égyptienne en ce qui concerne à la fois l'administration et la juridiction administrative.

En principe aucun acte de souveraineté de l'Etat égyptien n'est applicable *ipso facto* en matière administrative aux étrangers pour peu qu'il s'y oppose un privilège capitulaire.

De nombreux documents sont relatifs à cette question, les plus importantes sont :

1) article 17 du Règlement d'organisation judiciaire (22) titre II.

2) article 12 du Code civil mixte (ancien article 3) (23).

3) le décret du 12 mars 1881 sur le tanzim.

4) article 2 de la loi ottomane du 7 sepher 1284 18 juin 1867) (24).

(21) Cf. *Journal des Tribunaux mixtes*, Alexandrie, année 1929, n° 1031, 1032 et 1044 : L'héritage de la Comtesse Marie de Zogheb Khalil Pacha.

(22) Art. II du Code civil mixte (modifié en 1900), §§ 2 et 3.

« § 2. — Les tribunaux mixtes ne pourront connaître des actes de souveraineté ni des mesures prises par le Gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique.

« § 3. — Mais sans pouvoir interpréter un acte d'administration ou en arrêter l'exécution, ils seront compétents pour juger les atteintes portées par cet acte à un droit acquis d'un étranger reconnu soit par des traités, soit par des lois, soit par des conventions. »

(23) Cf. Code civil mixte, art. 12. Voir *infra*, page 408.

(24) Cf. Firman du 7 sepher 1284 (loi du 16 juin 1867), art. 1 et 2.

L'article 1^{er} est ainsi conçu :

« Les étrangers sont admis, au même titre que les sujets otto-

5) article 340 du Code pénal mixte (25).

6) enfin l'article 12 nouveau (modifié en 1911) (26) du Code civil mixte.

De l'ensemble de ces documents deux distinctions sont à faire :

1) En ce qui concerne les questions immobilières le firman du 7 sepher 1284 est très net, il assimilait les étrangers aux nationaux pour tout ce qui concerne les biens immeubles et cette assimilation avait pour conséquence d'obliger les étrangers à se conformer à toutes les lois, à tous les règlements de police ou municipaux relatifs

mans et sans autre condition, à jouir du droit de propriété des immeubles urbains ou ruraux dans toute l'étendue de l'Empire, à l'exception de la province de l'Hedjaz, en se soumettant aux lois et règlements qui régissent les sujets ottomans eux-mêmes. »

L'article 2, développant la dernière phrase de l'article 1^{er}, ajoute :

« Les étrangers, propriétaires d'immeubles urbains ou ruraux, sont en conséquence assimilés aux sujets ottomans, en tout ce qui concerne leurs biens immeubles.

« Cette assimilation a pour effet légal :

« 1. — De les obliger à se conformer à toutes les lois et à tous les règlements de police ou municipaux qui régissent dans le présent et pourront régir dans l'avenir la jouissance, la transmission, l'aliénation et l'hypothèque des propriétés foncières ;

« 2. — De les obliger à acquitter toutes les charges et contributions, sous quelque forme et sous quelque dénomination que ce soit, frappant ou pouvant frapper par la suite les immeubles urbains ou ruraux ;

« 3° De les rendre directement justiciables des tribunaux civils ottomans, pour toutes les questions relatives à la propriété foncière, et pour toutes les actions réelles, tant comme demandeurs que comme défendeurs, même lorsque l'une et l'autre partie sont sujets étrangers ; le tout, au même titre, dans les mêmes conditions et dans les mêmes formes que les propriétaires ottomans, et sans qu'ils puissent en cette matière se prévaloir de leur nationalité personnelle, mais sous la réserve des immunités attachées à leur personne et à leurs biens meubles, aux termes des traités. »

(25) Cf. Code pénal mixte *in fine*, art. 340 : « Les règlements à intervenir sur les faits non prévus ci-dessus devront déterminer la peine encourue pour contravention, dans la limite des peines de simple police ; dans le cas où une peine plus forte serait prononcée, elle sera de plein droit réduite dans cette limite. »

(26) Cf. Code civil mixte, art. 12 (modifié en 1911). Voir texte de cet article *infra*, p. 408.

aux biens immobiliers ; de plus ils rendaient justiciables des tribunaux civils ottomans, tous les étrangers pour les contestations concernant les biens-fonds.

Mais cette loi ottomane quoique en théorie applicable de plein droit et dans tous ses éléments à l'Egypte, n'y fut jamais appliquée, non plus d'ailleurs que le protocole Bourrée qui lui fut adjoint le 9 juin 1868. La coutume implantée de longue date en Egypte fut plus forte que la loi.

Mais, à cet égard, une nouvelle discrimination est à faire :

a) en matière d'impôts : les étrangers établis en Egypte ne sont pas soumis, comme l'étaient ceux résidant en Turquie, aux impôts et taxes dont le gouvernement peut grever les biens immobiliers.

b) en matière de police et de règlements municipaux, les étrangers doivent au contraire se soumettre, dans une certaine mesure toutefois relevant des Capitulations, aux lois de police et de sûreté, aux règlements administratifs de voirie, de salubrité, aux règlements sanitaires. Il est admis que ces règlements obligent les étrangers au même titre que les nationaux, sans qu'il soit besoin de l'assentiment des Puissances.

Mais à ce point de vue, la question doit être considérablement élargie. Elle fait en réalité l'objet de la nature et de l'étendue du pouvoir juridictionnel des tribunaux mixtes en matière administrative, une des questions les plus importantes par ses conséquences et par les controverses qu'elle a soulevées, de l'immunité de juridiction des étrangers, telle qu'elle résulte des textes acceptés en 1875 par les Puissances, ou modifiés par les différentes commissions internationales chargées, depuis cette date de préciser ou d'étendre les attributions des tribunaux de la Réforme.

Les principaux auteurs de la controverse concernant la juridiction administrative des tribunaux mixtes sont M. Péliissié du Rausas et M. S. Messina, le premier dans son étude sur les Capitulations (t. II), le second dans un

petit opuscule (27) où fut magistralement exposé, il y a quelques années, le problème de « la juridiction administrative des tribunaux mixtes en Egypte » par le commentaire théorique et pratique des articles 6 et 7 du Code civil mixte et 10 et 11 du R. O. J. pour les procès mixtes. C'est de ce dernier ouvrage, à peu près unique en la matière, que l'on peut actuellement tirer les principes essentiels de la juridiction des tribunaux mixtes suivis à l'heure présente en matière administrative.

Le problème est le suivant : étant donné d'une part que le principe de la séparation des pouvoirs est formellement admis en Egypte ; étant donné d'autre part qu'il n'existe pas dans ce pays de juridiction administrative, comment se règlent les différends survenant entre l'Etat et les étrangers ?

Pour résoudre cette question d'importance si considérable, il y a lieu de se rapporter à la fois au Règlement d'organisation judiciaire, au Code civil mixte et aux travaux préparatoires relatifs à l'institution des tribunaux de la Réforme.

Les textes codifiés sont les suivants :

R. O. J., art. 10. — Le Gouvernement, les administrations, les Dairas de S. A. le Khédive (aujourd'hui Khassa royale) et des membres de la famille sont justiciables des tribunaux mixtes, dans les procès avec les étrangers.

R. O. J., art. 11. (ancien), rédaction 1875. — Ces tribunaux, sans pouvoir statuer sur la propriété du domaine public, ni interpréter ou arrêter l'exécution d'une mesure administrative, pourront juger dans les cas prévus par le Code civil, les atteintes portées à un droit acquis d'un étranger par un acte d'administration...

R. O. J., art. 11. (nouveau), rédaction du 26 mars

(27) Cf. S. MESSINA, juge du tribunal mixte d'Alexandrie. *La juridiction administrative des tribunaux mixtes en Egypte*, Le Caire, J. Moscato, 1923. Cet opuscule contient une bibliographie complète de toute la question relative à la juridiction administrative des tribunaux mixtes.

1900. — « Les tribunaux mixtes ne pourront pas statuer sur la propriété du *domaine public*. Ils ne pourront connaître des actes du Souverain, ni des mesures prises par le Gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique.

« Mais sans pouvoir interpréter un acte d'administration ou en arrêter l'exécution, ils seront compétents pour juger les atteintes portées par cet acte à un droit acquis d'un étranger reconnu, soit par des traités, soit par des lois, soit par des conventions ».

Il y a lieu de rechercher l'origine historique d'aussi importants articles. On en comprendra aisément le but et la nature si l'on se rappelle comment fonctionnait avant 1875 la juridiction administrative dans les rapports de l'administration publique égyptienne et des étrangers. A vrai dire, il n'existait pas alors de véritable juridiction (28) en matière administrative. Les contestations survenant entre les étrangers et l'administration ne se résolvaient que par voie diplomatique ; aucun tribunal n'avait reçu compétence pour trancher de tels différends ni pour déterminer des solutions juridiques. On se rend aisément compte des inconvénients qui résultaient d'un tel système.

Remplacer par des solutions politiques des questions de droit, c'était laisser la porte ouverte à tous les abus, à toutes les inégalités ; c'était souvent courir au-devant de dénis de justice. Suivant que les résidents appartenaient à tel ou tel Etat étranger, suivant que cet Etat était plus ou moins puissant, suivant surtout le ministre qui le représentait, la solution des contestations prenait un tour et se trouvait une autorité différente. D'autre part, du fait que les tribunaux consulaires avaient pris l'habitude de ne juger que lorsque leurs ressortissants étaient les défendeurs et appliquaient la règle *actor sequitur forum rei* (29), tous

(28) Aucun article des Capitulations ne concerne le jugement des infractions aux règlements intérieurs de l'Administration territoriale.

(29) Cf. BORELLI : En Egypte, dans les procès entre Européens et indigènes, on a accepté la règle suivie pour les procès entre

les procès où ceux-ci étaient demandeurs se trouvaient éliminés d'office au plus grand dommage des étrangers. L'application de ces règles surannées, tirées d'un usage constant mais abusif et dommageable plutôt que des principes mêmes des Capitulations, amenèrent les Puissances en 1875 à confier à la nouvelle juridiction qu'ils créaient, les procès réservés autrefois en matière administrative soit aux tribunaux consulaires, soit aux agents diplomatiques accrédités au Caire. Il apparaît, certes, clairement à la lecture du projet présenté aux Puissances par Nubar-Pacha, que celui-ci espérait réserver uniquement aux tribunaux indigènes, les solutions juridictionnelles en matière administrative, mais dès les premières séances, les Puissances précisèrent leur point de vue et émirent d'autorité la prétention de réserver de telles contestations aux nouveaux tribunaux. Ce point de vue fut d'ailleurs immédiatement accepté par le ministre égyptien qui comprit la nécessité de ne pas insister davantage et il fut convenu en termes précis que la juridiction nouvelle serait uniquement

Européens de nations différentes. *Actor sequitur forum rei*. Cet usage s'est établi parce qu'il était impossible, conformément au texte littéral des Capitulations, de recourir à la Porte pour tous les procès excédant 4.000 aspres ; parce que c'était un moyen non seulement d'obtenir des décisions judiciaires, mais encore de trouver une autorité qui en assurerait l'exécution ; enfin, parce que, pendant longtemps, des tribunaux spéciaux n'ayant pu être constitués en Egypte, comme cela avait eu lieu à Constantinople pour juger les procès de cette nature, les Européens n'auraient jamais consenti à comparaître comme défendeurs devant la justice ordinaire du pays.

« L'usage constant s'est donc établi en Egypte, entre les Européens et les indigènes, de soumettre leurs différends au tribunal des défendeurs ; les rapports de Constantinople, d'Alexandrie, du Caire, le constatent d'une manière formelle. La note égyptienne ne le conteste pas, puisqu'elle le qualifie d'abusif ; l'enquête en a également établi l'existence ; les tribunaux français en ont admis la légalité.

« La répugnance des Européens à aller devant les tribunaux locaux est telle que les vice-rois l'ont eux-mêmes respectée. Pour le jugement des procès qu'ils ont eus avec les étrangers, ils ont consenti à créer des Commission spéciales en vue desquelles il a été arrêté des règlements particuliers de procédure et même quelquefois à porter leurs différends devant les tribunaux européens. » (Rapport de la Commission ministérielle française, 1864).

compétente pour toutes les contestations venant à surgir entre les étrangers et l'administration égyptienne.

Se reportant aux développements savants de M. le Juge Messina on comprend aisément pourquoi la solution française d'une juridiction administrative spéciale (30) ne fut pas adoptée en Egypte et l'on saisit les principes qui furent suivis dans l'élaboration de la nouvelle fonction dont furent investis les tribunaux mixtes. Il était en effet impossible, étant données les idées et les nécessités actuelles, de confier comme en France les fonctions de juge, pour la solution de différends entre l'administration et les particuliers, à l'une des parties et précisément à la plus puissante.

« D'autres législations (31), d'ailleurs, dont les déterminantes historiques semblaient plus aisément se rapprocher des conditions égyptiennes, offraient l'exemple encourageant d'un autre système, dans lequel les droits individuels avaient pu être équitablement coordonnés aux droits de l'administration publique, sans leur être sacrifiés, ou abandonnés à discrétion. La constitution belge de 1831 avait déjà, la première, rompu avec la conception napoléonienne de l'administration publique omnisciente, omniprésente et omnipotente, constituant un mode juridique complet et fermé, qui se superpose au mode juridique des rapports de droit commun, et l'avaient déclarée justiciable des tribunaux ordinaires.

« Le mouvement de ces idées libérales était en pleine marche, quand les négociateurs de la Réforme commençaient leurs pourparlers. La Grèce y avait adhéré par l'article 91 de sa Constitution de 1866 (articles 70-72). L'Italie, poursuivant les anciennes traditions libérales de la Toscane, en avait donné, dans sa loi du 20 mars 1865, un système complet, dont l'élaboration a pu être définie, avec raison, comme une des plus diligentes et des plus approfondies que projet de loi ait jamais eue.

« Les principes fondamentaux du système italien de

(30) Telle par exemple que notre Conseil d'Etat.

(31) Cf. S. MESSINA, *op. cit.*, p. 19.

1865, constituant le modèle avoué et par conséquent la référence la plus sûre pour bien comprendre le système égyptien qui l'a rigoureusement suivi, peuvent se résumer dans les quatre propositions suivantes :

« a) Unité de la juridiction ordinaire.

« b) Dévolution à cette juridiction ordinaire de toutes les contestations ayant pour objet un droit civil ou politique, de quelque façon que l'Administration publique puisse y être intéressée, indépendamment de la circonstance qu'il soit question de mesures prises par le pouvoir exécutif ou l'autorité administrative.

« c) Insindicabilité de ces mesures, en tant quelles soient conformes à la loi.

« d) Le cas échéant, attribution à la juridiction ordinaire, limitativement aux effets de l'acte par rapport à l'objet du litige. »

Ces principes étant rappelés, il importe de faire connaître l'application pratique qui en a résulté au double point de vue des éléments qui furent soumis à ces règles nouvelles et des modalités qui en dérivèrent dans la formation des jugements ultérieurs. Deux périodes doivent être considérées : la première s'étend du commencement du fonctionnement des tribunaux mixtes en 1875, jusqu'au fameux procès de la Caisse de la Dette Egyptienne, plaidé en 1896 successivement en première instance au Caire et en appel devant la Cour d'Alexandrie. La deuxième période part du 26 mars 1900, date à laquelle à la suite des travaux d'une Commission internationale instituée par les Puissances au Caire, fut élaborée la rédaction actuelle du nouvel article 11 du R. O. J.

Sous l'empire de l'ancien article 11 auquel il faut joindre la règle générale de l'article 9, R. O. J. « les tribunaux mixtes connaîtront seuls des contestations en matière civile et commerciale entre les indigènes et les étrangers », toutes les contestations entre les ressortissants des puissances étrangères et l'administration publique considérée comme égyptienne étaient dévolues aux tribunaux mixtes.

Mais une difficulté grave se présentait : que signifiait exactement le mot « indigène » ou « égyptien » et quelles règles étaient applicables aux administrations dont la définition ne correspondait pas, surtout dans leurs contestations avec les Egyptiens, à celle attribuée à l'administration égyptienne proprement dite. C'est pourquoi la doctrine, d'une part, avec Padoa Bey, Zohni, Lamba, Messina (32), et la jurisprudence des tribunaux mixtes d'autre part, établirent une discrimination très nette entre les différents organes de l'Administration publique égyptienne.

Ils considèrent (33) :

1) les administrations indigènes placées sous le contrôle exclusif de l'Etat égyptien, tirant de lui sa raison d'être et la nature de son existence, et ne pouvant pas en conséquence avoir une personnalité et une nationalité autre que celle de l'Etat avec lequel elles se confondent.

2) Les administrations égyptiennes sous le contrôle concurrent de l'Etat égyptien et des Puissances étrangères, tirant leur raison d'être et la nature de leur existence des accords internationaux qui leur confèrent une personnalité mixte.

La distinction précédente appelle peu de commentaires en sa première partie, celle-ci se suffit à elle-même. Il est cependant nécessaire de mentionner que l'art. 10, R. O. J. en précise les termes en ce qui concerne les³ personnes morales. Elle énonce d'une manière précise : art. 10, R. O. J., « Le Gouvernement, les administrations, les Dairas de S. A. le Khédive (aujourd'hui le Roi) et les membres de sa famille seront justifiables de ces tribunaux dans les procès avec les étrangers ».

La seconde partie, au contraire, plus délicate, a été

(32) Cf. LAMBA. *L'évolution de la condition juridique des étrangers en Egypte*, Paris 1896. — MESSINA. *Juridiction administrative des Tribunaux mixtes*, 1923. — PADOA BEY. *De la compétence de la juridiction mixte dans les contestations entre les indigènes et les administrations de l'Etat en Egypte*, dans *Clunet*, 1888, p. 297.

(33) Cf. MESSINA, *op. cit.*, p. 22.

l'objet d'une plus difficile interprétation et a provoqué des conflits importants. Ces administrations mixtes par nature, parce que placées sous le contrôle des étrangers, étaient en 1875 en assez grand nombre (34); il n'en reste plus que trois : la Caisse de la Dette publique, les Tribunaux mixtes, le Conseil sanitaire, maritime et quarantenaire.

La Caisse de la Dette Publique instituée par décret khédivial du 2 Mai 1876 et réorganisée par la loi du 17 Juillet 1880, reçoit les recettes affectées au service de la Dette unifiée et de la Dette privilégiée. L'art. 30 de la loi du 19 Juillet 1880, l'art. 5 du décret du 12 Juillet 1888 et l'art. 37 de la loi du 28 Novembre 1904 déterminent le caractère mixte de cette administration.

Le Conseil sanitaire, maritime et quarantenaire créé en 1831 fut réorganisé par le décret du 19 Juin 1893 ; il est chargé d'arrêter les mesures à prendre pour prévenir les épidémies en Egypte et comprend les délégués de quatorze

(34) Existaient en outre à cette époque :

a) *Administration des domaines de l'Etat*, instituée en 1877, avec mission d'administrer dans l'intérêt des créanciers de la *Sanieh*, les biens affectés à la garantie de l'emprunt de cette *Daira*, contracté en 1870. Après le remboursement total de l'emprunt, le mandat de cette Commission a pris fin.

b) *L'administration des Chemins des fer, des Télégraphes et du port d'Alexandrie*, instituée en 1876, de composition mixte, pour administrer, dans l'intérêt des porteurs de la Dette privilégiée, ces administrations. A perdu son caractère en 1904, à la suite d'un décret khédivial supprimant l'affectation des revenus de ces administrations.

Ce décret du 20 novembre 1904 rendu avec l'assentiment des Puissances et à la suite de l'accord franco-anglais du 8 avril 1904 sur l'Egypte et le Maroc, a unifié la législation de la dette égyptienne. L'intérêt de ce décret qui a remplacé les 52 lois ou décrets régissant la législation financière de l'Etat est particulièrement important en la matière qui nous intéresse, car il détermine l'application jurisprudentielle de l'intérêt mixte aux administrations égyptiennes.

Cf. DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II, p. 344. — MESSINA, p. 25.

c) *La municipalité d'Alexandrie*, organisation administrative à base électorale mixte, régie par les décrets du 5 janvier 1890 et du 26 mars 1900. Ce dernier décret rendu avec l'assentiment des puissances ajoute à l'art. 9, R. O. J. : « La municipalité d'Alexandrie, dans ses rapports avec les indigènes, n'est pas justiciable des tribunaux mixtes. »

Puissances et quatre délégués égyptiens. Il a une administration et une comptabilité autonomes et dispose de ses finances. (Depuis le traité de Versailles, les Allemands n'y ont plus de représentant (art. 152).

Les développements précédents déterminent la compétence des tribunaux mixtes dans les contestations venant à survenir entre les différentes catégories d'Administration et les étrangers ou les indigènes.

Il ne faudrait cependant pas croire en dépit de la généralité des termes précédents que tous les actes de l'Etat égyptien ou des administrations soit indigènes, soit mixtes, puissent recevoir leur sanction juridictionnelle des tribunaux mixtes. Il y a lieu en effet de faire, avec les termes mêmes de l'art. 11 une distinction entre les actes de souveraineté, entre les mesures d'administration publique, les lois et les règlements. Il y a lieu également d'examiner les actes de gestions que réglemente l'art. 10, R. O. J.

Aucun doute ne subsiste ni dans la doctrine, ni dans l'application jurisprudentielle en ce qui concerne les actes de souveraineté de l'Etat égyptien, tout spécialement lorsque ces actes touchent l'existence même de l'Etat, les intérêts publics, et lorsqu'ils sont compris dans le cercle des attributions qui appartiennent au Gouvernement ou à l'autorité administrative compétente pour en ordonner les arrêts. Les arrêts de la Cour d'Alexandrie sont nombreux qui fixent cette jurisprudence, ils sont tous concordants pour suivre les principes qui viennent d'être énoncés.

On trouve en effet dans Borelli, sous l'art. 11, R. O. J., vingt-quatre notes qui, bien qu'arrêtées à l'année 1892, précisent les solutions adoptées par la Cour dans les cas les plus importants (35) : n^{os} 14-15-21.

(35) Voir en outre BORELLI, p. 9-10-11, sous l'art. 11, les n^{os} 16 et 17 qui précisent la juridiction mixte en matière d'impôt, de finances et déterminent les pouvoirs des tribunaux de la réforme dans leur compétence à statuer sur la valeur ou l'opportunité des actes du Gouvernement :

N^o 19, relatif aux sanctions à exiger des administrations égypt-

N° 14. — La défense faite aux tribunaux de la Réforme d'interpréter ou d'arrêter l'exécution d'une mesure administrative, ne s'applique qu'au cas où cette mesure a été prise dans le cercle des attributions qui appartiennent au Gouvernement et qui ne lui sont que consenties par les Puissances (arrêt du 20 Avril 1882).

N° 15. — Les tribunaux ont le droit d'examiner si la mesure est administrative, si elle a été prise dans un intérêt général et conformément aux lois et décrets en vigueur (arrêt du 25 Mai 1882).

N° 21. — S'il est vrai que les tribunaux de la Réforme ne peuvent ni interpréter ni arrêter l'exécution d'une mesure administrative, c'est à la condition que cette mesure ait été prise dans un but d'utilité publique, dans l'intérêt général, conformément aux lois et décrets en vigueur dans le cercle des attributions de l'agent qui l'a ordonnée (arrêt du 16 Décembre 1886).

Il s'ensuit que le pouvoir d'appréciation des tribunaux demeure entier; ces derniers restent juges, non seulement de leur mérite administratif, mais également de l'effet et de l'intention recherchés. D'autre part il est spécifié, qu'à défaut du pouvoir d'interpréter ou de sanctionner judiciairement ces actes, les tribunaux, dans tous les cas où par suite de ces actes il a été attenté aux droits d'un étranger, droits acquis par les lois, traités, conventions et Capitulations, ont pouvoir pour accorder sous forme d'indemnité, réparation du dommage qui lui a été causé, c'est donc uniquement un contentieux indemnitaire et pécuniaire qui est dévolu en matière administrative aux tribunaux mixtes.

Mais ces restrictions et limitation de pouvoirs juridic-

tiennes en cas de violation du domicile (ce domicile étant entendu dans son sens le plus large).

N° 24, sur l'incompétence des tribunaux mixtes en matière d'atteinte portée par un acte d'administration à un droit acquis à un étranger qui, avant naturalisation, était sujet local au moment où ont été accomplis les faits sur lesquels se base son action en dommages et intérêts.

tionnels ne sont plus valables à l'encontre des tribunaux mixtes, lorsqu'au lieu d'actes de souveraineté, ce sont des actes de gestion qui sont en cause, lorsque ces actions sont fondées sur un droit privé prévu par les traités.

Il a été jugé ce qui suit dans l'arrêt du 22 Avril 1880 :

« Les étrangers peuvent invoquer les tribunaux de la Réforme dans leurs contestations avec le Gouvernement égyptien lorsque leurs intérêts se trouvant lésés par les mesures gouvernementales émanant de hautes administrations de l'Etat, à la condition que leurs actions soient fondées sur un droit privé prévu par les codes et par les traités internationaux. Ni les Capitulations, ni les traités internationaux qui les suivirent, ne contiennent aucune limitation du droit qu'ont les hautes administrations de l'Etat de légiférer en matière de dette publique ».

C'est ici qu'il y a lieu de signaler la controverse relative aux droits et pouvoirs de l'Etat égyptien en matière législative et administrative.

M. du Rausas soutient que les actes des autorités égyptiennes, qu'ils soient d'administration ou de gouvernement, ne sont obligatoires pour les étrangers qu'à la condition d'avoir remporté préalablement l'adhésion des Puissances. Cette opinion qui exigerait de longs développements, est exposée magistralement dans le livre de M. du Rausas (36) ; elle aboutit aux conclusions suivantes :

« Seraient soustraits à la compétence des tribunaux mixtes, les actes de souveraineté (actes militaires de police, politiques, actes de sûreté intérieure et extérieure, organisation juridique et administrative de l'Etat, traités et conventions internationales) et les actes d'administration, accomplis en vertu d'accords internationaux ou de loi résultant de ces accords.

« Seraient de la compétence de ces tribunaux, tous les autres actes ».

Et pour exprimer sous une forme matérielle l'application de ces principes qui d'après lui découlent naturelle-

(36) Cf. DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II, p. 474-475.

ment du régime capitulaire, M. du Rausas propose de compléter ainsi le texte littéral de l'art. 11, R. O. J. (37) :

« Les tribunaux mixtes ne pourront connaître des actes de souveraineté, ni des mesures prises par le Gouvernement égyptien en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique *édictees par le Gouvernement avec l'assentiment des Puissances.*

Répondant à cet exposé de principe et au développement de l'application qui en résulterait, M. le Juge Messina (38) s'élève avec vigueur contre une telle appréciation de la limitation des pouvoirs de l'Etat égyptien. En reconnaissant aux principes ci-dessus énoncés une rigoureuse apparence de logique et d'accord avec les principes les plus formels des Capitulations, le savant auteur s'empresse, en quatre développements successifs, de dénoncer non seulement l'erreur d'une semblable théorie, mais émet en outre l'opinion que son application conduirait au renversement absolu des principes du droit capitulaire et qu'elle n'a jamais pu être appliquée par les tribunaux mixtes.

Se référant au texte souvent cité d'un arrêt rendu sur la matière par la Cour d'Appel mixte d'Alexandrie, le 16 Mars 1880, on se rend compte que loin d'être inexistants pour les étrangers, les actes de l'administration publique obligent également, sans distinction de nationalité, tous ceux qui résident sur le territoire.

Chaque Etat indépendant, qu'il s'agisse de pays de chrétienté ou de pays hors chrétienté, est nécessairement le siège d'une souveraineté propre dont l'essence est d'être territoriale, c'est-à-dire d'étendre son empire à toutes les personnes qui habitent le territoire, sans distinction entre les nationaux et les étrangers, sauf les immunités reconnues à ces derniers par des actes diplomatiques ou bien consacrées par un usage suffisamment ancien pour que l'Etat doive être présumé en avoir reconnu l'existence. Que si les immunités reconnues dans les possessions de l'Empire

(37) Cf. DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II, p. 478.

(38) Cf. MESSINA, *op. cit.*, p. 44 et suiv.

Ottoman ont une étendue plus considérable qu'en tous les autres pays, il n'en résulte pas que la souveraineté locale y soit destituée, dans ses rapports avec les étrangers, de tout rapport primordial d'autorité, et qu'elle n'ait d'autres pouvoirs envers eux que ceux expressément concédés par des traités ou des conventions particulières ; que cette proposition, qui substituerait l'exception à la règle, est d'autant moins soutenable que les Capitulations de la Porte n'avaient à l'origine que le caractère d'octroi volontaire... Il est donc impossible de ne point reconnaître au Gouvernement égyptien dans les limites de la constitution propre du pays et des pouvoirs délégués par le Sultan, le droit d'édicter toutes les lois d'administration intérieure, obligatoires en principe tant pour les étrangers que pour les indigènes, sauf le respect absolu des droits et immunités reconnus par les anciennes Capitulations et les Conventions de toute nature qui les ont complétées (39).

Pour conclure, remarquons qu'une jurisprudence constante des tribunaux mixtes a toujours reconnu au Gouvernement égyptien dans les limites de la constitution du pays et des pouvoirs à lui conférés, le droit d'édicter toutes lois d'administration intérieure, toute mesure administrative conforme aux intérêts généraux du pays, obligatoire en principe, tant pour les étrangers que pour les indigènes, sauf le respect absolu des droits et immunités reconnus par les anciennes Capitulations et les Conventions de toute nature qui les ont complétées (*cf.* Cour d'Appel, arrêt du 16 Mars 1830).

La difficulté peut-être la plus grande, a été de donner une définition particulièrement précise de l'acte adminis-

(39) Comme conclusion des principes contenus dans cet arrêt relativement aux droits de l'Etat, M. S. MESSINA s'exprime ainsi :

« Le principe qui se dégage de cette jurisprudence est précisément l'opposé de celui sur lequel la théorie en question voudrait se soutenir : à savoir, les lois égyptiennes, et en général les actes d'administration publique, ne sont pas du tout inexistantes pour les étrangers ; au contraire, ils les obligent au même titre que les indigènes, à la seule condition que ne s'y oppose un privilège capitulaire. »

tratif, comportant en elle les différents éléments que la situation complexe de l'Egypte lui confère.

Se reportant aux travaux préparatoires de l'art. 11 nouveau, examinant l'incidence de cette définition sur les solutions juridiques qui doivent en résulter en pratique dans le jugement des procès à intervenir entre le Gouvernement égyptien et les étrangers, on voit qu'il a été jugé à maintes reprises par la Cour d'Appel d'Alexandrie, que tout acte administratif doit contenir :

- 1) Un élément de déclaration de volonté ;
- 2) Un élément de légalité en conformité de lois ou de règlements ;
- 3) Un élément de justesse conforme au but de la loi ;
- 4) Un élément d'égalité et d'objectivité en ce qui concerne son application ;
- 5) Enfin il doit émaner d'un organe compétent et créant l'acte dans l'exercice de ses fonctions.

Cet ensemble d'éléments résulte d'un nombre considérable d'arrêts prononcés par la Cour d'Appel d'Alexandrie à l'occasion d'affaires de natures très différentes. Cette jurisprudence est aujourd'hui parfaitement établie et suivie sans hésitation dans tous les différends de nature administrative.

Quoique très libérale, cette théorie n'a pas eu pour effet de soustraire à la compétence des tribunaux mixtes tout le contentieux administratif. Ceux-ci, non seulement se considèrent compétents pour examiner si les éléments ci-dessus mentionnés sont constitutifs des actes incriminés, mais encore et dans tous les cas, ils ont pour mission d'allouer les indemnités pécuniaires pour tout dommage ou toute lésion causé par un acte administratif accompli en exécution des lois et règlements, mais violant un droit acquis à l'étranger par un traité, une convention ou une loi, agréé ou non par les Puissances Capitulaires. C'est donc uniquement un contentieux indemnitaire à l'exclusion de tout contentieux répressif ou d'annulation, qui a été confié aux soins des juges mixtes par le règlement d'organisation judiciaire mixte. Ce règlement avait été rédigé dans

ce sens, dès son origine. En dépit des réclamations du Gouvernement égyptien à la suite du procès de la dette en 1896 et malgré l'addition qui lui a été apportée par la Commission internationale chargée de l'étudier, il n'a pas été modifié dans son sens général.

Voici en effet comment s'exprime le rapport de la sous-commission technique adopté le 5 Décembre 1898 en sa séance plénière et inséré au protocole :

« La commission n'a vu aucun inconvénient à ce qu'un nouvel article du R. O. J. énonce formellement un principe, incontesté, qui se trouve déjà implicitement contenu dans l'ancien article du dit règlement. Mais elle a pensé que ce serait méconnaître le principe même de la séparation des pouvoirs que de soustraire aux tribunaux la connaissance de toute mesure administrative quelconque, dès qu'elle serait qualifiée par le Gouvernement comme ayant été prise dans les vues d'intérêt général. Et, en effet, si une telle mesure échappe à l'appréciation du pouvoir judiciaire au point de vue de sa valeur intrinsèque, en tant qu'elle froisserait certains intérêts privés, il appartient néanmoins aux tribunaux d'en connaître, en tant qu'elle constituerait une atteinte à un droit acquis, la sauvegarde de ces droits constituant l'attribution naturelle du pouvoir judiciaire. Il doit d'autant plus en être ainsi qu'en Egypte il n'existe pas de contentieux administratif... Il a été d'ailleurs entendu que l'ensemble du nouveau texte n'a aucunement pour objet de consacrer une innovation, mais uniquement de préciser la portée de l'art 11 actuel ».

Résumant ce qui précède, on voit que :

1) Les tribunaux mixtes sont incompetents pour juger d'une mesure administrative édictée souverainement par le Gouvernement égyptien et conforme ou non aux lois et aux traités acceptés par les Puissances.

2) Cependant les tribunaux mixtes sont compétents pour examiner si ces mesures ou règlements sont réguliers et généraux.

3) Chaque fois qu'un tel acte a violé un droit acquis à un étranger par un traité ou une convention internatio-

nale, une indemnité devra être accordée à cet étranger, indemnité à la charge de l'administration ou de l'Etat égyptien.

4) Enfin chaque fois que l'administration agit non plus dans la limite des attributions exorbitantes du droit commun qui lui sont conférées, mais lorsqu'elle fait des actes extra-administratifs, des actes de gestions, elle retombe par là-même, sous la juridiction normale des tribunaux mixtes dans tous les différends venant à survenir entre elle et les étrangers.

Rien ne peut mieux préciser ces points que l'arrêt de la Cour d'Appel en date du 11 Mai 1922, dont nous résumons les principes généraux suivants :

Par l'art. 11 R. O. J. les auteurs de la réforme se sont proposé d'établir une séparation absolue entre le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire dans le but d'éviter — ce qui en Egypte était particulièrement à craindre — tout empiètement d'un pouvoir sur l'autre. Le système établi comporte deux règles : la première édicte que le Gouvernement peut prendre en exécution et en conformité des lois et règlements administratifs, toutes les mesures qu'il juge nécessaires ou convenables et cela en pleine indépendance, sans que la juridiction mixte puisse en connaître, soit pour en interpréter, soit pour en arrêter et *a fortiori* en anéantir l'exécution...

Le système est complété par la deuxième règle, selon laquelle la juridiction mixte est également souveraine dans l'application de sa compétence qui consiste à juger des atteintes portées par les actes administratifs aux droits acquis des étrangers, reconnus soit par des traités, soit par des lois, soit par des conventions, et en outre comme l'exprime l'arrêt du 31 Janvier 1901, l'allocation d'une réparation pécuniaire n'a pas lieu en dédommagement du préjudice causé par des actes arbitraires ou d'abus, mais à titre d'*équitable indemnité* en raison des mesures imposées mais jugées nécessaires par l'autorité compétente, tout particulièrement dans le cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Telles sont les règles générales couramment suivies à l'heure actuelle qui règlent la matière si importante des conflits survenant entre particuliers et l'administration égyptienne. Bien délimités et parfaitement définis, les pouvoirs respectifs des Tribunaux mixtes et ceux du Gouvernement égyptien ne laissent plus aujourd'hui de doute quant à leur application ou à l'étendue de la compétence attribuée en propre à ces différentes institutions. Il est évident, qu'étant donnée la nature particulière des relations qu'engendre le contact permanent de l'administration du pays et d'éléments étrangers bénéficiaires des règles capitulaires, la solution acceptée par les Puissances et par l'Egypte en 1875 et en 1900 était la seule qui pût à la fois tenir compte des intérêts en jeu et assurer aux étrangers, l'administration d'une justice équitable et impartiale. Et quoique depuis la date de l'établissement des Tribunaux de la Réforme, une évolution considérable se soit produite, qui a élevé la juridiction indigène au niveau de celle des Tribunaux mixtes, il ne semble pas désirable, étant donné la parfaite régularité avec laquelle fonctionne actuellement les différentes institutions judiciaires, de réclamer un changement dans les attributions dévolues aux tribunaux mixtes en matière administrative.

Nous verrons seulement un peu plus loin que, par suite de l'extension considérable de pouvoirs conférés par le projet de traité anglo-égyptien du mois de Juillet 1929, à l'assemblée générale mixte en matière législative, tout particulièrement en ce qui concerne la future législation fiscale applicable aux étrangers, certains juristes ont demandé la création d'une cour spéciale mixte, analogue à notre Conseil d'Etat, dont la compétence serait réservée exclusivement à la matière des contestations susceptibles de survenir entre l'administration et les assujettis étrangers dans l'application des lois fiscales égyptiennes.

LIVRE II

Sources extra-capitulaires des étrangers en Egypte

CHAPITRE PREMIER

*Causes géographiques, politiques et économiques de la
différentiation du droit égyptien. — Causes d'ordre
religieux et psychologique.*

CHAPITRE PREMIER

LES CAUSES GÉOGRAPHIQUES, POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES DE LA DIFFÉRENTIATION DU DROIT ÉGYPTIEN

En résumant aussi brièvement que possible l'ensemble des nombreux documents qui forment le droit écrit des Capitulations successivement signées depuis 1535 entre le Commandeur des Croyants et le Roi de France, nous avons voulu avant tout, établir les bases théoriques d'un système cohérent et pratique qui pendant près de quatre siècles a continué d'être appliqué dans certains de ses éléments, dans les relations entre les Puissances occidentales et les différentes parties de l'Empire Ottoman. En réalité, si ces bases sont restées en grande partie celle des relations existant entre la Turquie et les Gouvernements Capitulaires, d'abord jusqu'à la libération unilatérale et brutale de la Porte en 1914 au lendemain de l'ouverture des hostilités, et plus tard, jusqu'au traité de Lausanne en

Bibliographie :

PÉLISSÉ DU RAUSAS. *Régime des Capitulations en Egypte et dans l'Empire Ottoman* (Paris 1910).

ARMINJOU. *Origine, source et nature des Capitulations ottomanes* (*Journal du Droit international privé*, xxxii, 1905, p. 123-135).

LAMBA. *Condition juridique des étrangers en Egypte* (Paris 1896).

FÉRAUD-GIRAUD. *Juridiction française dans le Levant* (Paris 1866).

BORELLI BEY. *Législation égyptienne annotée* (Bruxelles, Paris, Le Caire, 1892).

GENY. *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*.

MESSINA. *La Juridiction administrative des Tribunaux mixtes* (Alexandrie 1923). — *Les sources du Droit égyptien mixte. — Egypte contemporaine* (Le Caire, T. XIII, p. 549-583, T. XV, p. 293-371).

VALETTE. *Du rôle de la coutume dans l'élaboration du Droit privé positif* (Lyon, 1907-1908).

PIETRI. *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité* (Paris, 1895).

BAHI-EL-DINE-BARAKAT. *Privilèges et immunités* (Thèse Montpellier-Paris, 1912).

1924, il en va différemment de l'Egypte. C'est en effet ailleurs qu'il faut chercher pour une part non négligeable, le principe des relations internationales existant non seulement aujourd'hui, mais également depuis plusieurs siècles entre les Gouvernements de l'Egypte et les Puissances Capitulaires.

On se ferait une idée tout à fait fausse de la situation juridique des étrangers en Egypte, si l'on supposait que les conventions qui régissaient les rapports des nationaux capitulaires dans cette ancienne partie de l'Empire Turc, eussent pu être confondues avec celles qui réglementaient ces mêmes nationaux en Turquie.

Bien que l'Egypte n'ait été pendant des siècles, qu'une division administrative de l'Empire Ottoman, bien qu'également, elle ait obtenu à la suite des événements de 1840, l'octroi d'une indépendance relativement étendue, sous la forme d'un firman du Sultan, accordant tout à la fois au Khédive, un pouvoir propre, évidemment considérable et à l'Egypte une autonomie particulièrement marquée, une partie à peine des conventions signées par la Porte, reçut au cours des siècles, leur application dans la Vallée du Nil. Au droit écrit s'est substitué une série de règles coutumières, extensives et particulières, à la fois plus rigoureuses et plus étendues, qui font qu'aujourd'hui encore, les Puissances étrangères bénéficient en Egypte, d'un régime de faveur tout à fait différent de celui qui existait avant la guerre en Turquie. Il est donc nécessaire de se rappeler que si dans l'esprit des contractants les Capitulations ont formé en principe un monument cohérent destiné à être appliqué à l'ensemble de l'ancien Empire Ottoman, le développement historique et géographique de ces institutions a, en réalité, établi spontanément une discrimination très sensible dans leur application et un développement divergent tout à fait particulier, des modalités originales acceptées par les signataires des accords successifs.

Un fait singulier est d'ailleurs à noter : cette discrimination d'application, cette particularité d'évolution s'est faite pour ainsi dire d'elle-même. Fort peu de traités, de

règles écrites l'ont prévue ou sanctionnée. C'est la coutume sous l'Empire des nécessités particulières et des besoins spéciaux des commerçants étrangers trafiquant en Egypte, qui a modifié insensiblement, mais très fortement au cours des siècles, les principes écrits du droit capitulaire applicable en Egypte.

Dans notre introduction, nous avons attiré très brièvement l'attention, sur l'importance considérable qu'il faut attribuer dans le développement historique des institutions juridiques internationales, aux règles coutumières, nées en Egypte. Nous serons amenés à étudier de près cette question, exposée d'une façon remarquable au cours de deux Conférences faites à la Société d'Economie politique du Caire, par le juge mixte S. Messina. Nous verrons aisément quels emprunts considérables la jurisprudence des tribunaux de la Réforme, a, depuis la création de ces derniers, en 1875, fait à la coutume, aux usages et aux tendances locales.

Nous verrons que la loi mixte, avec une constance ininterrompue, de plus de cinquante ans, avec une prudence et un souci remarquable de l'équité, a dû puiser le fondement du droit et les principes de son application, beaucoup plus aux sources extra-capitulaires, que dans les traités écrits, Capitulations et conventions postérieures. C'est d'ailleurs cette adaptation constante de règles juridiques et jurisprudentielles, aux nécessités nouvelles et réelles, dérivant de l'incomparable évolution de l'Egypte contemporaine, qui a permis en même temps la création d'une jurisprudence ferme et suivie, qui a contribué plus que tout autre chose, au succès éclatant de ces tribunaux, création artificielle et tentative première effectuée de concert, par toutes les Puissances intéressées, pour obtenir l'assimilation progressive du droit égyptien et du droit occidental.

Novateur de règles anciennes et créateur de règles nouvelles, le droit mixte a puisé ses sources, non seulement dans certains des éléments que lui fournissaient les Capitulations, mais plus encore, il a voulu modifier en Egypte, un état de fait et un état de droit devenus incompatibles

avec l'évolution politique et économique du pays. Il faut d'ailleurs se rendre compte que la situation respective des étrangers vis-à-vis des pouvoirs publics égyptiens ne correspondait plus, en 1875, à l'esprit des Capitulations concédées en 1740.

Depuis longtemps en effet, les fondiques où s'étaient, dès le début, cantonnés les étrangers, venus d'ailleurs en nombre assez restreint, et qui formaient au Moyen-Age les colonies européennes dans les grandes villes de l'Orient, avaient disparu, surtout avec le développement considérable qu'avait pris le commerce en Egypte sous le règne de Méhémet-Ali; l'appel fait en Europe par le vice-roi héréditaire d'Egypte, avait augmenté dans une proportion très appréciable le nombre des étrangers, et ceux-ci n'avaient pas tardé à sortir de leurs quartiers spéciaux pour se mêler à la population indigène. Sous l'effet de ces causes, grâce au développement remarquable pris par la coopération et le commerce étranger dans la vallée du Nil à partir de 1840, la situation réciproque des colonies européennes, des indigènes et du Gouvernement avait fortement évolué; des usages nouveaux, des règles, des coutumes non prévues et non réglementées n'avaient pas tardé à naître, engendrant par leur pratique un droit nouveau souvent très différent des règles anciennes inscrites ou coutumières.

Il serait intéressant de montrer sous quelle forme s'est effectuée cette évolution du droit, mais auparavant, il est nécessaire et d'ailleurs fort aisé, de rechercher les causes qui ont contribué à la modification dans leur emploi pratique, des règles capitulaires en Egypte. Ces causes sont de quatre ordres : géographique, ethnographique, historique et économique.

Au point de vue géographique et ethnographique, il est facile de comprendre que des règles uniques destinées à s'appliquer dans un immense empire comme le fut l'Empire Ottoman, établi sur trois continents et comprenant des sujets de races si variées, ne devaient pas, en dépit de l'unité religieuse et de l'unité politique qui les régissaient, demeurer longtemps applicables dans leur esprit primitif.

Des règles faites à Constantinople, à la fois par le grand-vizir de la Porte et par l'ambassadeur de France, avaient de grandes chances, une fois arrivées en Egypte, de subir l'effet de la distance et d'être soumises aux besoins, aux usages, aux nécessités locales ou régionales.

Au point de vue historique (1) on constate que le premier traité signé par la Porte au sujet des concessions de privilèges aux Français et aux Catalans, faites par le Sultan d'Egypte, remonte à 1507 (2); sa première confirmation date de 1517, c'est-à-dire près de trente ans avant la signature des accords français et ottomans d'où dérivent directement les Capitulations.

Quant aux capitulations et aux traités signés entre la France et la Porte, la liste commence en 1528 (3) par un Hatti-Chérif de Soliman I^{er}, confirmant les anciens privilèges de la France en Egypte, privilèges dont la source historique remonte, nous l'avons vu, aux contrats et conventions passés successivement sous Charlemagne et pendant les Croisades.

Longtemps après la conclusion de la dernière capitulation, celle de 1740, les événements politiques et des raisons historiques furent la cause d'une différenciation marquée dans les règles coutumières applicables en Egypte dans les questions relatives à la condition des étrangers. La principale des causes extra-capitulaires, doit être recherchée dans les événements de 1839 et de 1840. Le 29 juillet 1839, les principales Puissances, la France, l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie adressèrent à la Porte, par l'intermédiaire de leurs représentants à Constantinople, une note collective aux termes de laquelle elles informaient le Sultan que l'accord sur la question d'Orient était engagé « entre les cinq Grandes Puissances et l'engageaient à suspendre toute détermination définitive sans

(1) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Jurisprudence française*, p. 88 (définition du mot Capitulation).

(2) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *Jurisprudence française*, p. 200.

(3) Cf. DE TESTA. *Recueil des Traités de la Porte*, T. I, p. 488 à 608 ; T. II, p. 1 à 17.

leur concours » en attendant l'effet de l'intérêt qu'elles lui portaient ».

En réalité, les événements, dépassant de beaucoup la politique d'accord que les Puissances annonçaient dans leur note, allaient déterminer la menace d'un conflit armé en Europe et isoler la France pour un moment du concert européen, tant était grande l'opposition des intérêts (4).

L'opinion publique française était devenue intransigente en faveur de Méhémet-Ali ; elle estimait que devaient revenir au Pacha d'Egypte, non seulement le gouvernement héréditaire de l'Egypte, mais le Pachalik de Saint-Jean-d'Acre ; l'Angleterre au contraire, faisait tous ses efforts pour affaiblir le Pacha et défendre le Sultan, estimant avoir en Orient deux intérêts primordiaux : établir en Turquie, avec l'aide du Sultan, une barrière contre la Russie et affaiblir le Pacha d'Egypte « pour qu'il ne devint pas pour la France, dans la Méditerranée, un allié trop puissant et trop utile ». Les négociations se prolongèrent assez longtemps et on sait qu'à la suite des événements de 1840, le Sultan promulgua, le 4 février 1841, une proclamation réglant définitivement les affaires d'Egypte et quelques jours plus tard, le 13 février, un nouveau firman accorda à Méhémet-Ali le gouvernement héréditaire d'Egypte.

Quelques mois après, en cette même année 1841, qui avait vu se transformer brutalement les destinées de l'Egypte, le 23 mai 1841, le firman d'investiture envoyé par la Porte à Méhémet-Ali avait soin de spécifier que, tout en étendant à l'Egypte l'application de tous les traités conclus antérieurement par la Porte avec les Puissances étrangères,

(4) On trouvera dans le *Recueil des Traités entre la France et la Porte* (DE TESTA), T. II, p. 418-609, les actes qui rendent compte de l'isolement de la France et de son attitude.

De même, C. DE FREYCINET a consacré à la défense de sa politique en Orient, un ouvrage : *La question d'Egypte*, où se trouvent exposés, dans leur plus complet développement, les événements qui précédèrent la promulgation du firman d'investiture de 1841. (Voir la traduction du firman d'investiture du 13 février 1841 dans FREYCINET, *op. cit.*, p. 85 et suiv.).

il y avait lieu de tenir compte *des circonstances particulières, inhérentes à la position géographique et aux conditions locales différentes* (5).

On lit en effet dans le firman du 23 mai 1841 adressé à Méhémet-Ali :

« Je vous accorde par les présentes le gouvernement de l’Egypte avec ses anciennes limites, telles qu’elles se trouvent tracées sur la carte que vous envoie mon grand vizir, dûment scellée. J’y joins les prérogatives héréditaires aux conditions suivantes... Le système de la sécurité des personnes et des biens, de la protection de l’honneur et du caractère individuel, principe consacré par les institutions réformées de mon hattî-shériff, promulgué à Gulhané, et tous les traités existant ou à intervenir entre la Sublime Porte et les Puissances amies, recevront également leur exécution, sous tous les rapports, dans la province d’Egypte. Tous les règlements faits et à faire par la Sublime Porte seront également exécutés en Egypte, en tenant compte des circonstances locales de la justice et de l’équité » (6).

On voit donc aisément que le cours des événements et le développement historique du pays ont eu pour effet de différencier d’eux-mêmes les conditions locales spéciales à l’Egypte, et ont créé à côté du droit public ottoman une sorte de droit public égyptien, source de nombreuses règles particulières et cause d’une diversité abondante d’application des règles générales. Le principe de ces règles doit d’ailleurs être recherché actuellement, non seulement dans les Capitulations, mais également dans les traités postérieurs dont le premier et l’un des plus importants est, à coup sûr, celui du 26 juin 1802, conclu entre la République Française et le Sultan Sélim III, et dont les articles 2 et 3

(5) Voir FÉRAUD-GIRAUD. *Jurisprudence française*, p. 202, T. I.

(6) Cf. Ph. GELAT, voir « Egypte ». *Législation égyptienne annotée*. On trouvera, dans l’ouvrage de GELAT, la traduction de tous les firmans de 1840 et 1841, relatifs à la question d’Egypte, ainsi que les documents diplomatiques, notes et memorandum adressés à la Porte ou à Méhémet-Ali pendant ces mêmes années, p. 460 et suiv.

remettent en vigueur les anciennes Capitulations et les consacrent à nouveau...

L'article 2 du traité de paix signé entre la France et la Porte dispose en effet : « les traités ou Capitulations qui avant la guerre réglaient les relations de tout genre existant entre les deux puissances, sont renouvelés dans toutes leurs parties. En conséquence de ce renouvellement et en exécution des anciennes Capitulations... »

De même le traité du 25 novembre 1838 entre la France et la Porte, tout en laissant subsister les anciens privilèges et immunités, régleme à nouveau ceux qu'il était nécessaire de réviser par suite des changements de diverse nature, survenus tant dans l'administration intérieure de l'Empire Ottoman que dans ses relations extérieures avec les Puissances étrangères.

Postérieurement à ces conventions, le développement historique des événements et des relations internationales amena, au point de vue du droit public, de nombreux changements dans la condition des étrangers en Egypte. Les plus importants que nous aurons à étudier plus loin avec quelques détails, car ils forment, aujourd'hui tout particulièrement, la base des nouvelles revendications de l'Egypte qui demande leur extension, remontent à une cinquantaine d'années. Ils sont à la fois le fruit de longues et laborieuses négociations internationales, des tribunaux de la Réforme et de la réunion à Londres en 1885 d'un congrès où furent représentées les principales Puissances ayant des intérêts en Egypte, ou y étant intervenues à la suite des événements qui marquèrent en 1882 la révolte d'Arabi-Pacha. L'objet principal de ce congrès fut de reconnaître à l'Egypte le droit d'imposer, sous certaines conditions bien définies, les étrangers possédant des immeubles sur le territoire égyptien.

Quant aux causes économiques et commerciales de la différenciation des règles du droit public en Egypte, ce sont peut-être à la fois les plus anciennes et les plus importantes.

Dans le triple objet que se proposaient de déterminer et d'établir les rois de France et les sultans de Turquie dans les Capitulations et dans les conventions diverses qui les précédèrent ou les suivirent, la question de la réglementation des relations commerciales primait, à coup sûr, celle des traités de juridiction ou d'établissement. Le commerce d'Egypte avait primitivement, et à lui seul, déterminé la naissance et le développement des relations entre la Porte et la France.

Les Croisades avaient à cette époque anéanti les anciens traités; les défaites des Croisés avaient annulé les concessions commerciales qui, nous l'avons vu (7) avaient été l'origine proprement dite, des efforts des marchands européens et des habitants de l'Egypte, pour régler, tout à la fois, leurs relations économiques et la situation des commerçants étrangers établis en Orient. Ce sont donc des considérations d'ordre commercial qui dominèrent avant que de hautes nécessités politiques eussent amené la France et la Turquie à définir continuellement en 1535, leurs relations diplomatiques et les conditions d'établissement des Français dans les Echelles. Ce fut l'occasion pour ces deux pays de rechercher une alliance que d'autres raisons, surtout des raisons religieuses, auraient retardée plus longtemps si elles avaient été seules en jeu.

C'est qu'en effet la position unique de l'Egypte, placée à la croisée des plus grandes routes du monde médiéval et moderne, passage obligatoire dans l'exode religieux vers les Lieux-Saints, et tracé naturel de la route des épices vers l'Inde, devait amener sur son territoire une compétition commerciale d'une activité incomparable.

Exposant la prodigieuse expansion du commerce de Venise au Moyen-Age, le professeur Ch. Diehl dit : « Parmi les pays méditerranéens, l'Egypte — du moins avant que les Portugais n'eussent découvert la route du Cap — a eu, dans le commerce du monde, une importance capitale. C'est par là qu'arrivaient en Occident, par la

(7) Voir *supra*, p. 49 et suiv.

voie la plus courte, les précieuses denrées qui venaient de l'Inde et de la Chine, et Alexandrie était le centre d'un mouvement d'affaires prodigieux. De bonne heure les Vénitiens comprirent le profit qu'il y avait à faire sur les rivages du Nil, et ils entrèrent en relations avec le pays des Pharaons (8) ».

Or, ce qui était vrai de Venise, l'était *a fortiori* de la France dont les relations étaient en Egypte, à la fois aussi anciennes et plus solidement étayées par le prestige qu'avaient exercé les Croisades et le Roi très chrétien. C'est ce qui explique l'importance considérable donnée dans les onze Capitulations successives, à la matière des rapports commerciaux. Réglementés avec un soin particulier dans la Capitulation de 1740, ces rapports n'ont pas été moins spécifiés dans les conventions post-capitulaires conclues, soit par la Turquie et les grandes Puissances occidentales, soit après que l'Egypte eut obtenu son autonomie douanière en 1871 dans les Conventions commerciales et les traités qui furent conclus séparément par l'Egypte et les Etats Capitulaires, tant à la fin du XIX^e siècle que dans les dix premières années du XX^e siècle.

En les étudiant plus loin (9) à propos des rapports de droit existant entre les questions douanières et les Capitulations, nous verrons combien ces conventions conclues par l'Egypte sont différentes du traité de 1861 conclu avec les mêmes Puissances, quelques années auparavant par la Sublime Porte. C'est qu'en effet les conditions économiques et les rapports commerciaux, même en se développant sous la poussée générale de l'extension du commerce mondial, sont restés en Egypte, maintenant comme au Moyen-Age, profondément différents des conditions dans lesquelles se fait le commerce en Turquie.

Des besoins différents continuent d'y engendrer des relations d'une nature particulière et exigent, pour les règlements, des traités d'un esprit qui ne peut se confondre avec les traités de commerce des autres pays de l'Orient.

(8) Cf. Ch. DIEHL, *Venise: une République patricienne*, p. 70-79.

(9) Cf. *infra*, p. 313.

De là sont nées depuis longtemps, les règles particulières qui régissent l'étranger en Egypte.

Ces développements brièvement résumés de causes politiques, géographiques et économiques engendrant des rapports spécialisés et particuliers, montrent aisément la complexité des éléments qui entrent en ligne de compte dans l'élaboration et l'évolution des conventions internationales conclues au cours de l'histoire des quatre derniers siècles, entre les principales Puissances européennes et l'Egypte, d'abord partie intégrante, puis tributaire de l'Empire Ottoman.

Mais à ces éléments d'autres causes nombreuses et anciennes s'ajoutent, d'ordre à la fois religieux et psychologique. Ce sont celles qu'a déterminé le caractère si particulier de la loi propre du pays, ce sont leur infinie complexité et leur délicate diversité qui ont été à la base du grand problème d'élaboration de la jurisprudence mixte, née au lendemain de la création des tribunaux de la Réforme, élaboration poursuivie depuis 1875, avec le souci constant de suivre sans cesse les conditions particulières où elle s'exerce, et de créer dans une ambiance juridique où se heurtent à la fois plusieurs conceptions du droit, où se côtoient des éléments latins, saxons, islamiques, chrétiens et hébraïques, un système cohérent et unifié de législation, adapté surtout aux nécessités particulières qu'elle a pour mission de régler ou de concilier.

Laissant de côté la source des tribunaux religieux qui sont assez délimités et dont l'influence sur le reste du droit laïque, sans être nulle, peut être, pour l'objet qui nous intéresse, considérée comme négligeable, nous rechercherons successivement, quelles sont, dans la loi proprement dite, d'une part, dans les coutumes et les usages, d'autre part, les sources extra-capitulaires de la condition actuelle des étrangers en Egypte, telles tout au moins que les utilise et les interprète la juridiction constante des tribunaux mixtes (10).

* (10) Cf. GENY. *Méthode d'interprétation et sources en Droit privé positif*, vol. I, 2^e édit., Paris 1919, p. 237.

CHAPITRE II

SOURCES JURIDIQUES DE LA CONSTITUTION ACTUELLE DES ETRANGERS EN EGYPTE

- a) La loi : *Définition de la loi dans le droit applicable aux étrangers en Egypte. — Théorie sociologique et juridique des sources du droit. — Création du droit coutumier. — Son importance. — Définition de la loi mixte. — Texte qui fixe et détermine les rapports juridiques sur lesquels elle s'appuie. — Thèse de M. Péli-sié du Rausas. — Thèse de M. Messina. — Compétence des Tribunaux Mixtes. — Lois auxquelles sont soumis les étrangers en Egypte.*
- b) La Coutume : *Sources extra-législatives de la condition des étrangers. — La situation actuelle du droit en Egypte. — Origine de la coutume. — Définition. — Importance de la coutume en Orient. — La coutume, origine des règles capitulaires. — Son extension. — Conséquences de cette extension. — La coutume et la jurisprudence des Tribunaux Mixtes. — Eléments constitutifs de la coutume applicables dans le droit mixte : usages locaux et usages généraux. — Influence des règles coutumières sur les immunités conférées aux étrangers par les Capitulations (inviolabilité du domicile. — Juridiction civile et juridiction pénale. — Extension d'origine coutumière des pouvoirs des Consuls).*

CHAPITRE II

I

LES SOURCES JURIDIQUES DE LA CONDITION ACTUELLE DES ETRANGERS EN EGYPTÉ

I. — *La Loi*

Considérant le problème de la condition juridique actuelle des étrangers en Egypte, on est amené pour en étudier les sources, à examiner d'une part la loi, avec la nature contractuelle qu'elle acquiert dans ce pays lorsqu'elle doit atteindre et réglementer les étrangers, d'autre part, à cette étude qui dans tout autre pays se suffirait à elle-même comme engendrant la matière entière des rapports juridiques des résidants du territoire et du Gouvernement du pays, il faut en Egypte lui ajouter l'étude des règles coutumières et des usages qui se sont greffés sur la loi proprement dite et qui, soit spontanément, soit au contraire, par la volonté reconnue des Gouvernements du pays et des Puissances intéressées ont créé une seconde branche du droit mixte aussi vivant et aussi fécond que le droit législatif proprement dit.

Mais une question préjudicielle se pose avant l'exposé des sources législatives du droit simple, celle de définir la loi, non seulement dans le sens courant, normalement adopté dans les pays de pleine souveraineté nationale, mais également, si l'on veut l'étudier et rechercher ses sources dans le droit applicable aux étrangers en Egypte, dans le sens qu'il a pris dans ce pays à la suite des apports successifs qu'y ont créés à la fois les traités signés par les Puissances étrangères et la Porte et les travaux des grandes commissions internationales chargées d'établir de 1867 à 1875, les bases de la juridiction des tribunaux de la Réforme.

Le premier problème à résoudre est donc celui de la valeur à donner à une règle, pour en faire une règle juridique, et une fois qu'elle a acquis ce caractère, qu'elle en exerce l'effet, il importe de rechercher les raisons qui s'imposent de la conserver ou de la considérer comme échue. C'est la base et la condition préalable d'existence de toute création juridique ou juridictionnelle. Mais ce problème qui se trouve être toujours complexe et délicat, acquiert en Egypte une importance particulièrement accrue et se trouve être d'une délicatesse et d'une difficulté tout à fait anormale. C'est qu'en effet ici, la multitude des systèmes juridiques qui s'appliquèrent dans le passé aux résidents étrangers du territoire égyptien, les sources si nombreuses de droit qu'engendra l'histoire si mouvementée du pays, donnent aux théories courantes une extension inaccoutumée et une complexité dont on trouve peu d'exemples dans les autres législations.

M. Messina, juge Italien au Tribunal mixte d'Alexandrie, qui a savamment développé la question au cours de deux communications à la section juridique de la Société d'économie politique du Caire, expose ainsi (1) la délicatesse et la complexité que revêt en Egypte un tel problème: « Dans aucun ordre juridique le problème ne se présente si compliqué et, par conséquent, si dense de rapports infiniment délicats, qu'en Egypte. Par suite de la juxtaposition d'une nombreuse série de règles juridiques, dont la sphère d'application est en fonction des procédés de leur formation, la théorie des sources, en droit égyptien, a une importance qui dépasse les limites usuelles d'une telle étude, pour atteindre un intérêt qui est principalement d'ordre constitutionnel. Les principes du droit capitulaire, assurant aux étrangers un certain nombre d'immunités législatives et juridictionnelles, comportent déjà en eux-mêmes de nombreuses questions, relatives aux rapports pour ainsi dire internes de ce système juridique exceptionnel : valeur du droit capitulaire écrit et de la coutume

(1) MESSINA. *Les sources du Droit égyptien mixte* : « Egypte contemporaine », T. XIII, 1922 ; « Le Caire », T. XV, 1924.

capitulaire, valeur du droit postscolaire applicable aux étrangers en vertu d'accords internationaux; valeur réciproque de ces différentes sources. Mais c'est dans les rapports entre les sphères d'application de chaque régime capitulaire, d'une part, et, d'autre part, entre elles et l'ordre juridique local, que la solution des problèmes théoriques et pratiques posés par cette coexistence exige des recherches subtiles et complexes ».

En vérité, lorsqu'on dit que les rapports juridiques entre individus de nationalité différente sont régis par le droit mixte, il n'y a là qu'une simple tautologie : parce que, en somme, le droit mixte n'est autre chose que le droit applicable aux rapports entre individus de nationalité différente. Mais quel est ce droit, puisqu'il est sûr que les codes mixtes n'en contiennent qu'une partie ? C'est-à-dire, sous quelles conditions de forme et de substance l'interprète doit-il attribuer à une règle juridique la valeur d'une règle mixte, applicable aux étrangers ?

La difficulté principale d'une telle étude a pour cause la superposition et souvent l'obscurité des différents systèmes applicables actuellement ou ayant été appliqués aux rapports entre individus des différentes nationalités, des différentes religions et des différentes races établies dans le pays depuis l'élaboration du régime capitulaire.

Pour résoudre ce difficile problème, le savant juge italien le définit en lui donnant pour objet : *l'analyse des conditions de forme et de fond* aux termes desquelles une *règle de conduite sociale* assume en Egypte la *valeur obligatoire caractéristique* des *règles de droit* qui sont applicables aux étrangers.

Se limitant d'une part au droit civil mixte, seul intéressant à l'heure actuelle, distinguant entre le moment social de l'élaboration du droit et le moment juridique de sa révélation en règles obligatoires, on peut avec GénY (2) :

(2) Cf. GÉNY, *Méthode d'interprétation et sources du Droit privé positif*, vol. I, 2^e édit., Paris 1919. Cette définition que M. Messina emprunte à GénY, définit le problème et délimite la question de la détermination des sources du droit.

donner la définition suivante de l'étude des sources formelles du droit, laquelle vise les *injonctions de l'autorité, extérieures à l'interprète* et ayant *qualité pour commander à son jugement, quand ces injonctions, compétemment formées ont pour objet immédiat, la révélation d'une règle qui serve là, la direction de la vie juridique.*

Cette définition délimite parfaitement le problème que nous nous proposons d'étudier et qui établira à nos yeux, la justification des solutions admises par le droit mixte, problème ardu, qui dans toutes les législations, a mis aux prises les juristes, pour déterminer et distinguer suivant une expression habile et claire (3), *la théorie sociologique, des sources du droit et la théorie juridique de ces mêmes sources*, problème d'un intérêt considérable, qui donne au juge le pouvoir de créer à côté des sources formelles du droit, un droit coutumier, jurisprudentiel plus souple, mieux adapté que le premier aux nécessités locales, aux usages régionaux et aux besoins particuliers du pays ou de la province dans lesquels on l'applique. Cette question de la collaboration du juge et de la loi a été résolue d'une façon différente par les divers codes. Certains pays refusent d'abandonner au juge le soin d'apprécier l'espèce et de juger en équité, lorsque les dispositions législatives ne comportent pas une solution prévue d'avance de la cause qui se présente à son jugement. D'autres au contraire, le code suisse et le code civil mixte égyptien en particulier, font au juge un devoir de tenir compte des éléments extra-législatifs, lors de l'établissement de son jugement. C'est ainsi que le code suisse, dans une formule très explicite, donne au juge pour mission d'accomplir sa tâche en s'inspirant des solutions consacrées par la doctrine et la jurisprudence. Il en est de même dans le droit civil mixte égyptien. L'art. 11 du code civil mixte (4) se présente sous la forme d'une recommandation au juge d'avoir à

(3) Cf. MESSINA, *op. cit.*, p. 554.

(4) *Code civil mixte*, art. 11 : « En cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le juge se conformera aux principes du droit naturel et de l'équité.

combler les lacunes de la loi en se conformant aux principes du droit et aux règles de l'équité.

Mais à côté de cette extension de la source formelle du droit, s'ajoutant à l'apport personnel du juge dans la détermination des éléments qui devront sanctionner sa conviction, la coutume a également en Egypte, avec le droit naturel et l'équité, pour mission de suppléer à l'insuffisance de la loi. L'une et l'autre sont explicitement consacrées par le code civil mixte. L'application des sources législatives proprement dite est déterminée par les articles 1-2-7-10-12 du code civil mixte, les art. 51-182-187-345-358-362-409-493-498 du même code reconnaissant à la coutume, aux règles locales, aux usages, une force supplétive ayant valeur de source formelle de droit.

D'ailleurs, c'est le plus généralement aux usages du commerce, aux modes de paiement des prix ou des salaires que se réfèrent les renvois du Code aux us et coutumes, et que s'appliquent les règles coutumières variables d'un endroit à un autre.

Mais cette assimilation de fonction aux différentes sources admises dans la détermination des jugements, ne doit pas nous faire oublier leur différence considérable dans leur valeur intrinsèque et dans leur application au jugement des étrangers en Egypte.

Considérant tout d'abord la loi mixte, il importe de la définir.

Cette définition, étant donné l'intervention étrangère dans la création de la loi applicable aux éléments étrangers en Egypte, ne peut être calquée sur la définition ordinaire et couramment admise dans les pays dont la souveraineté n'a subi aucune atteinte. La loi qui nous intéresse n'a pas été l'œuvre de législateurs nationaux. La force qui doit la sanctionner, l'autorité qui l'établit ne peuvent se confondre uniquement ici, comme dans le cas commun, avec la force et l'autorité du souverain national. Elle est fonction au contraire, d'un nombre considérable d'éléments extérieurs à l'Etat égyptien.

Ses sources sont pour une grande part tirées d'accords

internationaux, de conventions anciennes ou récentes, de traités, de décisions, de congrès ou de conférences. Elle doit tenir compte de la situation unique de l'Egypte dans la Société des Etats; avant tout, elle doit contenir la clause de garantie concernant l'immunité de juridiction dont bénéficient les étrangers.

Partant de ces considérations, on a pu donner de la loi mixte la définition suivante : « Toute disposition obligatoire établie par l'autorité publique égyptienne, *conformément aux accords internationaux qui ont pour objet la condition des étrangers en Egypte, pour régler les rapports juridiques entre les individus de différentes nationalités.* On voit qu'on est loin de la définition qu'on a coutume de donner de la loi ordinaire dans les pays de pleine souveraineté et qu'on peut présenter en ces termes : « une règle sociale obligatoire établie par l'autorité publique et sanctionnée par la force ».

Pour qu'une règle sociale ait force de loi en Egypte et qu'elle soit opposable aux étrangers, il faut donc qu'elle soit établie par l'autorité égyptienne et qu'en même temps, elle soit conforme aux accords internationaux réglant la condition des étrangers en Egypte.

La première partie n'appelle, tout au moins pour le moment, aucun commentaire ; elle est réglée par le firman de 1875 (5), par l'article 9 de la loi n° 29, de 1913, et par la Constitution de 1922, dans ses articles relatifs aux pouvoirs publics.

En particulier l'art. 24 de la Constitution égyptienne dispose :

« Le pouvoir législatif est exercé par le Roi concurremment avec le Sénat et la Chambre des Députés ».

A cette disposition générale il y a lieu d'ajouter les articles conférant, aux ministres, compétence pour disposer par arrêté et ordonnance, au sujet des affaires intérieures de l'Etat (6).

(5) Voir *Documents diplomatiques* et *Journal Officiel*.

(6) Une application particulière de la délégation du pouvoir législatif au gouvernement a été faite par le Parlement le 14 février 1930,

Au contraire la seconde proposition de la définition que nous avons adoptée : *Toute disposition... conforme aux accords internationaux qui ont pour objet la condition des étrangers en Egypte* a soulevé de nombreuses controverses et demande des explications. Une abondante littérature a été écrite à ce sujet et ses sources doivent être recherchées à la fois dans la doctrine que synthétise le savant ouvrage du doyen Pélissié du Rausas, dans la jurisprudence de la Cour d'Appel mixte, dans les différentes études qui ont été faites à ce sujet dont la plus récente est celle précitée du juge mixte Messina, dans les notes et avis du Contentieux de l'Etat égyptien, enfin dans les arrêts successifs de la Cour d'Appel mixte (7).

Il n'est pas toujours possible de concilier ces différentes thèses. Si certains auteurs ont suivi dans leurs conclusions la nature purement juridique de leur raisonnement, il en est d'autres qui ont, le plus souvent, et pour des causes qu'il est facile de comprendre, étant donnés les intérêts et les revendications en jeu, étayé leur argumentation sur des faits et des opinions personnelles, plutôt que sur des points de droit.

Les textes sont assez nombreux qui fixent et déterminent la matière de ces rapports juridiques sur lesquels s'appuie la théorie de la loi mixte : ce sont les Capitulations, les traités qui leur ont succédé et en particulier celui de 1802 (le firman du 1^{er} juin 1841 et la réponse du Khédive du 25 juin 1841, dans l'acte très solennel du Hatti-Chérif du Gulkhané ou la loi du Tanzimat du 3 novembre 1839 (8), le Hatti-Humayoum du 18 février 1856 (9) qui confirme le précédent et maintient toutes les

relativement à la promulgation du nouveau régime douanier. Certains députés égyptiens ont émis des doutes sur la constitutionnalité de cette délégation. (Voir *Journal Officiel*).

(7) Voir de nombreux arrêts dans BORELLI, p. 191, sous l'art. 11 du *Code d'organisation judiciaire*.

(8) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, p.

(9) Voir le texte du Hassi-Humayoun du 18 février 1856, dans PÉLISSIE DU RAUSAS, T. I, p. 118 et suiv., *op. cit.* (2^e édit.).

immunités et privilèges accordés *ab antiquo*, les conventions passées en 1874 et en 1876 avec la France et les autres Puissances, lors de la création des tribunaux mixtes, enfin les articles 10, 11, 12 du code civil mixte dont les termes sont respectivement :

« Article 10. — C. C. M. : Les lois de police et de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire...

.....

« Les poursuites pour contraventions de simple police sont soumises à la juridiction des nouveaux tribunaux.

« Art. 11. — C. C. M. : En cas de silence, d'insuffisance ou d'obscurité de la loi, le juge se conformera aux principes du droit naturel et aux règles de l'équité.

« Art. 12 (10). — C. C. M. : Les additions et modifications aux présentes lois seront édictées sur l'avis conforme du corps de la magistrature, et, au besoin, sur sa proposition ; mais pendant la période quinquennale, aucun changement ne devra avoir lieu dans le système. »

Enfin, il y a lieu également d'ajouter l'article 11 du code d'organisation judiciaire que nous avons étudié plus haut et dont l'importance en cette matière est considérable.

Quelle conclusion tirer de tous ces documents et des opinions souvent contradictoires émises par les différentes parties de la doctrine ?

Celle-ci peut-être représentée aujourd'hui dans ses formes extrêmes par le doyen Pélissié du Rausas et par le juge Messina.

M. du Rausas s'exprime ainsi : « Les lois égyptiennes n'obligent pas les étrangers, ceux-ci bénéficiant, par interprétation des Capitulations, du privilège de l'immunité législative en Egypte. Il résulte de là que les lois égyptiennes

(10) Voir BORELLI. *La Législation égyptienne annotée*, Le Caire 1892, p. 63.

Sous l'art. 12 C. C. mixte, nous lisons : « Le décret du 12 mars 1881 sur le Tanzim... »

tiennes sont, par rapport aux étrangers, comme si elles n'existaient pas, et que l'Etat égyptien, dans l'exercice de son action administrative vis-à-vis des étrangers, ne peut pas prétendre qu'il exécute ou applique une loi. »

M. le Juge Messina, d'avis opposé, répond que la thèse précédente semble, tout d'abord, s'imposer par l'apparence d'une rigoureuse déduction logique des principes et puisque les étrangers en Egypte jouissent de l'imminutité législative, on serait vraiment tenté de croire que, à moins d'un consentement préalable et spécifique, à la suppression de cette immunité cas pour cas, les lois égyptiennes ne peuvent pas les obliger. Mais si l'on considère attentivement les rapports réels entre cette théorie et le droit capitulaire, on peut se convaincre que, loin de représenter une application logique des principes fondamentaux de ce droit, elle en constitue un véritable renversement. Elle se démontre en effet, même à un examen superficiel, absolument incompatible avec les principes essentiels de la souveraineté, dont les Capitulations représentent une limitation, et non pas l'annulation totale. En second lieu, elle est en contradiction avec un texte précis de droit positif, l'article 11 du Règlement d'Organisation Judiciaire. En troisième lieu, cette théorie, dans laquelle on peut facilement reconnaître la préoccupation de défendre les étrangers, aboutit à des résultats qui sont diamétralement opposés à cet objet. Enfin, la théorie est en opposition avec la pratique jurisprudentielle généralement suivie par les Tribunaux mixtes, dont les décisions sont souveraines pour établir le régime des étrangers en Egypte. Et reprenant un à un les quatre points qui forment l'objet de sa réfutation de la thèse du doyen de l'Ecole française de Droit du Caire, M. Messina leur donne un développement que nous ne ferons que résumer.

Etant données les origines historiques et l'évolution des Capitulations, celles-ci ne peuvent éteindre la souveraineté territoriale de l'Egypte. Réduisant les pouvoirs de l'Etat sous forme de mesures d'exception, ces mesures doivent

être interprétées strictement (11) sous peine de l'annuler complètement, ce qui n'a jamais été prévu dans les concessions du Sultan.

Elles doivent tendre à limiter l'exercice du pouvoir souverain de l'Etat qui les subit et non pas le supprimer. C'est ainsi que l'ont entendu les tribunaux mixtes dans un certain nombre d'arrêts qui ont fait jurisprudence et dont le plus important est celui du 16 mars 1880 qui s'exprime ainsi : Que si l'étranger vit sous le droit d'exterritorialité, en tant qu'il n'est pas soumis à la juridiction du pays, néanmoins le sol où il se trouve restera toujours le sol de l'Egypte, pour lequel est valable la législation du pays en tant que les dispositions des Capitulations ne créent pas une exception ».

D'autre part, il est évident que l'article 11 du Code d'organisation judiciaire est formel ; en faisant défense aux tribunaux mixtes de connaître des actes de souveraineté ou des mesures prises par le Gouvernement en exécution et en conformité des lois et règlements d'administration publique, il ne fait pas explicitement de différence entre les règlements et les lois édictées par le Gouvernement, soit avec, soit sans l'assentiment des puissances, et rien n'autorise à exiger pour l'application de cette défense, l'assentiment préalable des Puissances comme le réclame M. du Rausas.

Enfin, examinant les différents arrêts rendus par la juridiction des tribunaux mixtes, on voit que d'une manière constante, les arrêts ne distinguent pas si les

(11) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Jurisprudence française*, I, p. 477. Règlement général concernant la police des étrangers en Egypte. « Considérant, d'un côté, que les traités qui règlent les rapports de l'administration avec les étrangers n'ont pas cessé d'être en vigueur, bien que ces traités aient été faits et conclus à une époque et dans des circonstances bien différentes ;

« Que, par conséquent, le gouvernement local est tenu de se renfermer, en ce qui concerne la police des étrangers, dans les limites de juridiction et d'autorité déterminées par les conventions internationales... »

Arrêts : Tribunal mixte du Caire, 9 mai 1911 (BORELLI, XXIV, p. 213) ; Cour d'Appel, 22 avril 1880 (R. O., p. 235, V).

mesures administratives qu'ils sont chargés d'appliquer sont, ou non, conformes aux traités.

En réalité, la compétence des tribunaux mixtes se limite à cette question, à examiner si les actes d'administration du souverain ne portent pas atteinte aux droits acquis des étrangers, droits dérivant des traités de toutes natures signés et acceptés par les Puissances capitulaires.

Les conséquences sont nombreuses et les arrêts multiples, qui appliquent cette règle consacrée à la fois par l'article 11 du Code d'organisation judiciaire et l'article 2 du Code civil; dans les vingt-quatre notes que l'on trouve dans Borelli (12), sous l'article 11 R. O. J., on ne peut manquer de remarquer à la fois le caractère extensif de cette défense et la limitation très nette donnée à la détermination administrative de l'acte qu'ils sont chargés d'interpréter. En particulier l'arrêt du 25 mai 1882 - R. O. VII-171 - (13) pose « que les tribunaux ont le droit d'examiner, si la mesure est administrative, si elle a été prise dans un intérêt général et conformément aux lois et décrets en vigueur. Allant même plus loin, l'arrêt du 4 février 1885, R. O. X. 45 (14) pose que les tribunaux de la Réforme sont compétents pour connaître des demandes en dommages-intérêts introduites par les étrangers contre le Gouvernement égyptien, à raison de tout acte administratif ayant pour effet de grever leurs immeubles d'impôts excessifs; en outre, ils peuvent valablement statuer sur la validité d'une saisie (arrêt du 20 avril 1882, VII, p. 145 (15), pratiquée par le Gouvernement au préjudice d'un étranger, si cette saisie a pour but d'assurer le recouvrement d'un impôt dont la légalité est contestée par les Puissances. Enfin, le fameux arrêt rendu en 1913 dans l'affaire d'Héliopolis, tout en donnant raison au Gouvernement égyptien dans l'extension à la ville d'Héliopolis de

(12) C. BORELLI, *op. cit.*, art. 11 R. O. J., et arrêts sous cet article, p. 9 et 10.

(13) Cf. BORELLI, *op. cit.*, p. 10, n° 15.

(14) Cf. BORELLI, *op. cit.*, p. 10, n° 18.

(15) Cf. BORELLI, *op. cit.*, p. 10, n° 14.

la perception de l'impôt sur la propriété bâtie, a eu soin de réserver le droit des tribunaux de s'assurer de la légalité des impôts que le Gouvernement se proposait de créer, d'aggraver ou d'étendre (16).

On voit donc combien est délicate l'application du principe posé plus haut. Si nous pouvons admettre avec le juge Messina, que l'assentiment des Puissances n'a pas à être obtenu préalablement aux règlements et aux mesures administratives prises par le Gouvernement égyptien, il n'en est pas moins vrai que, dans leur attribution de compétence, les tribunaux mixtes se sont appliqués chaque fois à délimiter strictement les pouvoirs de l'administration et des autorités égyptiennes et qu'ils n'ont rien laissé passer qui pouvait atteindre les droits acquis aux étrangers par le bénéfice des traités et les accords internationaux.

Dans cette question complexe de la juridiction administrative des tribunaux mixtes, que nous avons déjà considérée et exposée plus haut, il semble qu'il faille plutôt admettre, qu'un principe général a été posé par les législateurs de l'ancien article 11, R. O. J., que ce même principe a été précisé mais non renforcé lors de la révision de cet article en 1900, principe double, aux termes duquel, d'une part le Gouvernement égyptien a la faculté d'user de son pouvoir réglementaire dans les conditions les plus larges, même non prévues par les traités, mais d'autre part, les tribunaux ont conservé en tout état de cause, le droit et le soin de statuer sur les atteintes portées par tout acte émanant d'une autorité égyptienne, atteintes à l'exercice des droits dont les étrangers ont été investis à bénéficier par les Capitulations et les traités internationaux.

D'une manière plus générale, les étrangers sont donc soumis, à l'intérieur du territoire égyptien, à la fois aux lois formant la législation mixte, acceptée et approuvée par les Puissances en 1875, aux lois prévues par les traités et les conventions passées entre la Porte et les Etats euro-

(16) Voir arrêt de la Cour d'Appel mixte, du 30 avril 1913, dans le *Bulletin de Législation*, p. 337, année 1913.

Voir *infra*, p. 227 et suiv.

péens, enfin aux règlements et aux mesures administratives émanant des autorités égyptiennes, en tant qu'ils ne portent pas atteinte aux stipulations internationales et aux privilèges et droits garantis contractuellement aux étrangers.

En dehors de ces cas, les étrangers continuent de jouir de l'immunité législative qui leur avait été conférée par les Capitulations.

Et l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte, à laquelle a été confié le soin d'examiner, aux termes du décret khédivial du 31 janvier 1889 :

1) Si les lois et règlements proposés par le Gouvernement égyptien sont communs à tous les habitants du territoire.

2) S'ils ne contiennent aucune disposition contraire aux textes des lois et conventions, ainsi qu'aux principes généraux du droit moderne ;

s'est constituée la gardienne vigilante des droits des étrangers et a refusé chaque fois qu'une condition de validité lui semblait douteuse, de donner son agrément à l'application aux Européens, de mesures législatives ou réglementaires proposées par le Gouvernement égyptien. C'est surtout en matière fiscale que cette défense s'est faite, de la part de la Cour, plus active et plus vigilante (17).

II. — *La coutume, source extra-législative de la condition des étrangers*

Dans une lettre adressée à Alexandrie en 1869, aux commissaires du Gouvernement impérial, par le prince de la Tour d'Auvergne, Ministre des Affaires Etrangères, nous lisons entre autres instructions générales concernant l'enquête contradictoire dont ils étaient chargés (18) :

« D'une part, les Capitulations, c'est-à-dire l'ensemble des règles qui régissent les rapports des puissances chré-

(17) On verra plus loin l'extension de compétence donnée à l'assemblée générale mixte, en matière de législation, par le projet de traité anglo-égyptien du mois de juillet 1929.

(18) Cf. BORELLI, *op. cit.*, p. 66.

tiennes avec la Porte, ne se réduisent pas à la lettre des traités primitifs; elles comprennent encore toute une jurisprudence internationale qui a développé ces traités, toute une série de dispositions complémentaires conçues dans le même esprit, conseillées par l'expérience, reconnues nécessaires, admises d'un commun accord, consacrées par l'usage et garanties enfin par les plus récentes conventions.

« D'autre part, l'Egypte se trouve dans des conditions particulières qui ont motivé un système de garanties spéciales. Les dispositions qui y sont appliquées ont leur raison d'être dans les circonstances exceptionnelles qui la justifiaient à l'époque où elles ont été prises, et qui n'ont pas cessé d'exister. En droit, les Capitulations ne sont autre chose, en ce qui concerne l'Egypte, que l'ensemble de ces dispositions spéciales jugées indispensables et acceptées comme telles par les prédécesseurs de S. A. Ismaïl Pacha. Il n'y a donc point d'assimilation complète en matière de juridiction entre l'Egypte et les provinces de l'Empire Ottoman, et lorsque le Gouvernement du Vice-Roi parle de revenir aux Capitulations telles qu'elles sont observées en Turquie, il demande en réalité le bénéfice d'un régime différent de celui qui a prévalu en Egypte et cherche à se dégager des obligations résultant pour lui du système pratiqué jusqu'à ce jour dans ce pays.

« J'ai tenu à rétablir la distinction qui existe entre deux ordres de choses que le Gouvernement égyptien paraît confondre, car elle est à nos yeux d'une importance majeure, non seulement au point de vue de la vérité des faits, mais en raison des conséquences qui en découlent.

« De cette différence bien constatée entre la situation de l'Egypte et celle des autres provinces ottomanes, il résulte, en effet, que nous ne pouvons nous dessaisir des garanties spéciales auxquelles j'ai fait allusion, sans modifier le droit conventionnel qui règle les rapports des Puissances chrétiennes avec la Porte. Les Capitulations, telles qu'elles sont comprises dans l'Empire Ottoman, restent en dehors de toute discussion; le Gouvernement turc n'a pas à s'inquiéter de réformes éventuelles qui ne modifie-

raient en rien l'état de choses consacré dans ses relations avec les Cours européennes ; nous n'avons pas à nous préoccuper, nous-mêmes, au point de vue de ces relations, des conséquences résultant de concessions qui laisseraient encore intacts les privilèges dont nous jouissons en Turquie.

« Le principe des Capitulations, en un mot, ne reçoit aucune atteinte et la seule question qui se pose pour les Puissances chrétiennes est celle de savoir jusqu'à quel point il est possible de renoncer aux garanties exceptionnelles qu'elles possèdent actuellement en Egypte. »

De ces prémisses si claires et si nettes, établies déjà bien avant la dernière intervention européenne consécutive aux graves événements de 1882, nous pouvons tirer des conclusions qui n'ont fait qu'être renforcées par le développement historique et l'évolution juridique de l'Egypte au cours de ces cinquante dernières années.

En effet, la situation actuelle du droit de l'Egypte est imputable, en résumé, à un certain nombre de causes qu'il est possible de ranger dans les trois ordres de faits suivants :

1) Aux traités et conventions capitulaires et post-capitulaires.

2) Aux dispositions complémentaires conseillées par l'expérience et consenties par l'usage.

3) Aux conditions particulières à l'Egypte, d'origine économique et surtout politique, qui ont motivé un système de garanties spéciales et qui ont provoqué la différence du régime conventionnel adopté et admis d'un commun accord par les Puissances étrangères et la Porte, d'une part en Egypte, d'autre part dans les autres provinces de l'Empire Ottoman.

Or, les faits que nous nous proposons maintenant de définir et d'étudier, sont précisément ceux cités plus haut au paragraphe 2, ce sont ces conditions particulières qui, en Egypte, ont été *conseillées par l'expérience et consacrées par l'usage*.

Leurs sources sont de deux sortes : 1) les unes sont les

règles particulières importées peu à peu par les étrangers, à mesure que leur nombre s'accroissait en Egypte, elles se sont superposées aux usages locaux et aux coutumes du pays. Modifiées parfois, au contact des habitants du territoire, elles ont été l'origine de nombreuses règles de droit coutumier et ont acquis force de loi, dans les relations entre gens de races, de nationalités et de religions différentes.

2) Les autres, à l'inverse, sont précisément les règles usuelles préexistant à l'arrivée des commerçants et des étrangers, attirés en Egypte par la richesse de son commerce. Ces règles, elles aussi, se sont modifiées au fur et à mesure que les relations se faisaient plus nombreuses et que les contacts entre indigènes et étrangers s'accroissaient, tout particulièrement lorsque sous l'effort de rénovation du pays, tenté sous le règne de Méhémet-Ali, l'Egypte fit appel à un nombre considérable d'étrangers, savants, militaires, administrateurs, français pour la plupart ; durant cette période particulièrement riche en conséquences, pendant laquelle se transforme l'Egypte vers 1840, les fondiques disparurent et les étrangers, en nombre sans cesse croissant, se trouvèrent mêlés à la population indigène (19).

C'est de cette époque que date le Hatti-Hamaïoun du 18 février 1856, par lequel le Sultan accorda aux étrangers le droit de posséder des propriétés dans l'Empire Ottoman ; mais cette règle ne fut suivie d'effet qu'en 1867, lorsque la France fit pression sur le Sultan, pour qu'il promulgât une loi relative au droit de propriété des étrangers (20). Cette loi reçut l'adhésion de la France en 1868 et des autres Puissances immédiatement après. Cependant, bien longtemps avant la promulgation de cette loi, les étrangers

(19) BAHI-EL-DIN-BARAKAT, *op. cit.*, chap. IV intitulé : « Coutumes formées en Egypte à l'encontre des traités internationaux ».

(20) Cette loi de 1867 a été promulguée « pour mettre fin aux difficultés, aux abus et aux incertitudes qui se produisaient au sujet du droit de propriété pour les étrangers dans l'Empire ottoman et de compléter, au moyen d'une réglementation précise, les garanties dues aux intérêts financiers et à l'action administrative... »

avaient été admis à posséder des terres. Méhémet-Ali en avait fait une ample distribution aux étrangers qu'il désirait récompenser, et un peu plus tard, Saïd Pacha avait revendu les terres Kharaji (21) abandonnées par leurs propriétaires. De cette pratique, particulière à l'Egypte, naquit une coutume, dont l'importance se fit sentir considérablement dans les rapports de l'Etat et des propriétaires étrangers, soit en matière d'impôts, soit en ce qui concerne la compétence des différents tribunaux, relativement aux questions réelles immobilières et aux contestations qu'elles engendraient.

L'ensemble de ces règles forme ce qu'on a l'habitude d'opposer aux règles législatives proprement dites et constitue l'apport de la coutume dans le droit mixte actuel. Leur importance est primordiale, car elles ont acquis une force qui non seulement a été formellement consacrée par la loi, ainsi que nous l'avons vu, puisque les articles 51-182-187-311-356-358-362-409-493-498 du Code civil mixte en prévoient l'application, mais en outre, elles agissent spontanément sur l'évolution jurisprudentielle de la juridiction mixte et la formation de ses arrêts.

Or, comment définir la coutume. On (22) en a donné la savante définition générale suivante : « *l'ensemble des règles extérieures de la conduite individuelle, se formant spontanément dans une communauté sociale et ayant pour objet la gouverne obligatoire des contrats individuels dans les rapports sociaux que le sentiment commun reconnaît devoir être placés sous l'autorité d'une réglementation générale et constante.* »

Cette définition particulièrement complexe et compréhensive s'applique au sens commun, courant et naturel du mot, au développement historique de la notion usuelle qu'il

(21) Voir *infra*, p. 197, la définition des terres kharadj.

(22) Cf. MESSINA. *Egypte contemporaine*, année 1924, n. 79, p. 296, Le Caire, où l'on trouvera étudiés avec un soin particulier les éléments constitutifs de la définition tirée à la fois des sources historiques romaines, économiques, philosophiques et juridiques de la notion de coutume.

exprime. Ses éléments constitutifs déterminent d'eux-mêmes les conditions de son application, conditions universelles, indépendantes de lieu et de formation historique, notion extra-législative, mais néanmoins infiniment précieuse au juriste et à l'historien du droit, par l'influence incomparable qu'elle n'a cessé d'exercer sur l'évolution générale du droit, tout aussi bien d'ailleurs dans les pays de droit romain, comme la France, que dans ceux de formation juridique coutumière.

Or, cette notion de coutume, si délicate et si extérieure dans la formation juridique du droit occidental où elle complète avec souplesse et précision, le droit écrit unique, prend dans tout l'Orient, un intérêt de premier ordre. Dans ces pays où le brassage continu dû à la foule cosmopolite qui n'a cessé depuis des siècles de s'y fixer ou d'y trafiquer, a été particulièrement intense, dans ces Echelles où tant de facteurs, de natures si diverses ont contribué à sa formation, le droit s'est compliqué d'une infinité d'éléments pris aux sources les plus différentes, les plus étrangères les unes aux autres.

Il est allé sans cesse en se développant, au lieu de s'unifier, il a acquis une extension divergente et assimilatrice et a attiré à lui, un nombre d'éléments sans cesse croissant, à mesure que devenaient plus nombreuses et plus importantes, les relations politiques et commerciales de l'Orient et de l'Occident.

Soumis au cours des siècles aux influences particulièrement nombreuses et variées, tant intérieures qu'extérieures, qu'exerçaient sur cette partie du monde les conditions spéciales de sa formation religieuse, de sa situation géographique, de son évolution historique et de son importance économique, le droit égyptien s'est enrichi constamment de lois nouvelles. Centre de fusion de tant de races, terre d'élection de tant de civilisations, l'Egypte a subi dans la création de son droit, l'effet d'une diversité de causes que n'ont pas connu la plupart des autres pays.

Or, il est remarquable, que la partie matérielle de cette création juridique ne s'est pas bornée en fait qu'à deux

éléments qui sont : a) le Coran, loi civile et religieuse des Musulmans; b) les traités conclus du xii^e au xix^e siècle, entre la Porte et les Puissances occidentales. Ces deux sources du droit se sont complétées spontanément, sous l'effet des nécessités économiques, par un ensemble de règles coutumières qui ont acquis, avec le temps, force de loi ; qui, plus même, ont suppléé aux imperfections et aux incertitudes des traités et se sont imposées jusqu'à nos jours dans la solution des différends soulevés quotidiennement par la coexistence d'éléments nationaux si disparates.

Plus encore, on peut dire qu'historiquement parlant, la coutume, sous ses formes les plus variées, est la cause directe et l'origine des Capitulations. Quelle que soit en effet l'opinion qu'on se fasse sur l'origine des règles capitulaires, soit qu'elles aient été, comme l'a écrit M. Péliissié du Rausas, dues à l'effort musulman pour attirer par des concessions particulièrement favorables et des garanties d'immunités, les riches commerçants occidentaux, soit également qu'on puisse les considérer comme une sorte de rénovation des anciennes chartes (sanctionnées pour la plupart par le chef de l'Eglise) de nature commerciale plutôt que politique, octroyées par les princes musulmans aux marchands, guerriers et aux princes français participant aux Croisades, soit qu'enfin, comme l'admet Féraud-Giraud (23), lorsqu'il existe entre deux peuples une très grande différence sous le rapport de la religion, des mœurs, des lois et des coutumes, des rapports durables et suivis ne sont possibles qu'autant que celui des deux peuples, que son activité attire sur le territoire de l'autre, y trouve des garanties exceptionnelles, sans lesquelles il n'existe aucune sécurité pour les personnes ni pour les biens, il est dans tous les cas, matériellement affirmé, dans les Capitulations qui se sont succédé de 1535 à 1740, que

(23) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Jurisprudence française*, p. 39 et suiv., 1866, Paris.

Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Jurisprudence française*, p. 29.

le but de ces traités est de ratifier et de confirmer les coutumes établies et préexistantes.

On lit, en effet :

Capitulation de 1535. — Art. 2, « que les sujets du roi de France et du grand seigneur pourront respectivement vendre, acheter, changer... en payant les *accoutumées* et *antiques* taxes et gabelles ordinaires, seulement... etc.

Capitulation de 1581. — Art. 1^{er}, « que, les Vénitiens en hors, les Génois et Anglais, et Portugais et Espagnols, et marchands Catalans et Siciliens, et Ancônitaîns et Ragusais, et entièrement tous ceux qui ont cheminé sous le nom et la bannière de France *d'ancienneté* jusqu'à ce jourd'huy, et en la condition qu'ils ont cheminé, que d'ici en avant ils aient à cheminer de la même façon. »

Capitulation de 1740. — Art. 15. — S'il arrivait quelque meurtre ou quelque désordre entre les Français, leurs ambassadeurs et leurs consuls en décideront selon *leurs us et coutumes*, sans qu'aucun de nos officiers puisse les inquiéter à cet effet.

Cf. également :

Traité de 1535, art. 5.	Traité de 1569, art. 12.
» » 1581, » 17.	» » 1604, » 18.
» » 1673, » 16.	

Voir en outre, le traité de 1740, art. 26, *in fine* : « s'il arrivait quelque contestation entre Français, les ambassadeurs en prendront connaissance et en décideront selon les *us et coutumes* sans que personne puisse s'y opposer. »

Du même traité de 1740, art 69.

Plus particulièrement en ce qui concerne la situation juridique des Lieux-Saints - cf. traité de 1740, art. 35 et 43 : « Les deux ordres de Religieux français qui sont à Galata... y ayant deux églises qu'ils ont entre leurs mains *ab antiquo*, resteront entre leurs mains, et ils en auront la possession et la jouissance : et comme l'une de ces églises a été brûlée, elle sera rebâtie avec permission de la

justice, et elle restera comme par ci-devant entre les mains des capucins, sans qu'ils puissent être inquiétés à cet égard. »

Il serait aisé de multiplier des exemples (24) qui ne feraient que confirmer la théorie précédente concernant la nature et les principes qui furent à l'origine des Capitulations, on retrouverait d'ailleurs dans les textes postérieurs, en particulier dans celui de 1830, entre la Porte et les Etats-Unis d'Amérique (25) et dans la convention française de 1874 (26), dans tous les accords signés entre l'Egypte et les Puissances Capitulaires entre 1854 et 1876, ce souci constant de confirmer et de renouveler les privilèges antérieurs consacrés non seulement par les traités, mais par la coutume et les usages.

Mais ce qui fait principalement l'importance particulière qu'acquière à nos yeux les sources d'origine coutumière dans le droit mixte actuel, c'est qu'au nombre des arguments les plus sérieux et les plus fréquemment revendiqués par ceux, qui dans tous les partis égyptiens, réclament la suppression des Capitulations, celui qui est pré-

(24) Cf. Capitulation de 1840, art. 27 : « Il était d'un *usage ancien* que les bâtiments français qui partaient de Constantinople, après y avoir été visités, l'étaient encore aux châteaux des Dardanelles, après quoi on leur permettait de partir ; on a introduit depuis, contre l'ancienne coutume, une autre visite à Gallipoli. Dorénavant, conformément à l'ancien usage, ils poursuivront leur route après qu'on les aura visités aux Dardanelles ».

(25) Cf. Traité du 7 mai 1830 entre les Etats-Unis et la Porte, art. 4 : « Les citoyens des Etats-Unis d'Amérique... seront jugés par leur ministre ou consul... en observant, sur ce point, l'*usage établi* à l'égard des autres Francs. »

(26) Cf. Procès-verbal annexé à la convention française de 1874 (reproduit dans la convention entre l'Egypte et l'Italie, du 23 janvier 1875 ; entre l'Egypte et l'Allemagne, du 5 mai 1875 ; entre l'Egypte et l'Autriche-Hongrie, du 28 mai 1875 ; entre l'Egypte et l'Angleterre, du 31 juillet 1875 ; entre l'Egypte et la Russie, du 27 septembre (9 octobre) 1875 ; entre l'Egypte et la Belgique, du 1^{er} février 1876), art. 7 : « Les immunités, les privilèges, les prérogatives et les exemptions dont les Consulats étrangers, ainsi que les fonctionnaires qui dépendent d'eux, jouissent actuellement en vertu des *usages diplomatiques* et des traités en vigueur, restent maintenus dans leur intégrité... »

senté à chaque occasion, est précisément l'argument relatif à l'action extensive et abusive de la coutume.

On ne peut en effet lire un plaidoyer égyptien en faveur d'une modification du système actuel sans trouver cet argument répété comme un leit-motiv : le droit mixte actuel, les solutions adoptées d'un commun accord ou imposées au peuple égyptien et concernant les étrangers en Egypte ne sont plus les règles capitulaires premières, ce sont des modifications de ces règles, modifications abusives qui d'une situation de fait ont créé une situation de droit ».

On ne peut certes nier, en toute impartialité, ce changement, cette novation, mais n'y a-t-il pas lieu de s'en féliciter au lieu de la regretter. Si cette novation a renforcé à certains points la situation des étrangers, dans certains cas précis que nous étudierons et qui sont principalement relatifs aux immunités de juridiction et à la législation fiscale du Gouvernement égyptien, en d'autres questions cette extension a été pour l'ensemble du droit interne d'un très grand profit. S'établissant parfois à l'encontre du droit écrit, se substituant à ce qui avait de trop exclusif la loi religieuse et civile du Coran, la coutume a introduit des éléments latins ou plus généralement continentaux, qui ont assoupli, modelé, la loi mixte, généralement inapplicable à ceux qui ne professent pas l'Islam.

En outre, comme on l'a dit (27) si savamment « la coutume n'est jamais subversive, elle développe, elle améliore, elle ne renverse pas l'ordre des choses établies ; s'il lui arrive parfois de transformer, l'opération se fait lentement, insensiblement, logiquement, car la coutume, par définition même, possède au suprême degré, l'art de ménager les transitions, et les évolutions qu'elle opère, ne sont jamais des révolutions ».

Il n'en est pas moins vrai, d'une part, que les coutumes formées par l'importation en Egypte de systèmes ou de parties de systèmes juridiques tout à fait étrangers au droit religieux en vigueur chez les indigènes, d'autre part,

(27) Cf. PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II, 1910, p. 269.

que les usages locaux, l'introduction de la juridiction mixte et en particulier son extension par la création artificielle de « l'intérêt mixte » ont démesurément étendu les prérogatives accordées naguère aux étrangers et qu'en fait les règles capitulaires actuelles ne peuvent plus, sur l'ensemble des points qu'elles concernent, être confondues avec les Capitulations. Dans toutes ses parties, le droit ancien contractuellement formé par les traités signés depuis le xii^e siècle entre la Porte et les Etrangers, s'est modifié, étendu, rénové. Il est certain que cette rénovation a opéré, dans de multiples cas la novation des règles anciennes, et il n'est pas étonnant que l'Egypte, devenue Puissance souveraine et indépendante, soit amenée dans son désir de se libérer, à prétendre que les obstacles que sont pour son développement intérieur, certaines règles capitulaires aujourd'hui en vigueur, non seulement ne correspondent pas à l'esprit des traités qu'elle a signés, mais sont dans leur pratique, une application abusive d'usages désuets. Ces arguments présentés maintes fois, tant au cours des conférences internationales (Genève 1927 (28), Paris 1929 (29), Genève 1929 (30), Paris 1929) que dans les différents avis du Contentieux de l'Etat égyptien (cf. Note sur les

(28) Cf. Memorandum sur les inconvénients économiques du régime des Capitulations en Egypte. FIKRY BEY, Conférence économique Internationale de Genève 1929.

(29) Cf. Communication de Fakry Pacha à la Convention sur le traitement des étrangers, Paris 1929.

(30) Note du roi d'Egypte : *La Société des Nations*, oct. 1929. Cf. également une conférence faite à la Société d'Economie Politique et de Législation du Caire, le 26 mars 1926 : *Le système fiscal égyptien et les Capitulations*, par ISMAIL SIDKY PACHA.

Etudiant plus particulièrement la question des impôts fonciers, ISMAIL SIDKY PACHA s'exprime ainsi : « Cependant, à la faveur de la faiblesse des gouvernants ou pour surmonter certaines difficultés politiques, une vieille et abusive théorie capitulaire, renforcée par celle des « usages particuliers à l'Egypte », finissait par prévaloir, même dans la jurisprudence des tribunaux mixtes, et cela à l'encontre du principe même de la territorialité représenté par la loi ottomane du 7 Safar 1284, concédant aux étrangers le droit d'acquérir des propriétés immobilières dans l'Empire ottoman, ainsi que de la lettre et de l'esprit des Capitulations, tels que nous venons de les analyser ».

pouvoirs de l'Etat égyptien en matière de taxation des sujets des Puissances Capitulaires, 1929) ont été facilement réfutés par les Puissances intéressées en établissant que l'Egypte avait en vain essayé au cours des Congrès où elle était partie, de faire accepter par les Etats intéressés, son point de vue, et qu'en outre, soit faiblesse, soit impuissance, elle avait laissé se former sans les contrarier, des usages et des règles modificatrices des accords antérieurs. Le cas le plus précis et le plus concret de cette novation par l'usage de règles écrites et acceptées d'un commun accord, est à coup sûr, celui qu'offre dans l'interprétation de la règle de l'inviolabilité du domicile, la non application en Egypte, du protocole Bourée et de la loi du 7 sepher 1284. On sait qu'en Egypte, le domicile considéré comme inviolable, comprend « outre la maison d'habitation et ses dépendances : communs, cours, jardins et enclos contigus » les locaux dans lesquels l'étranger exerce son art, sa profession, son commerce. Cette question a soulevé à maintes reprises, des incidents diplomatiques, en particulier en 1883 et en 1892. L'Egypte refusait d'accepter cette application de la coutume et prétendait que le firman du 16 Juin 1867- (7 sepher 1284) et le protocole signé à Constantinople le 9 Juin 1868, entre le Grand Vizir et l'Ambassadeur M. Bourée, déterminait d'une façon parfaitement claire le domicile inviolable, en le limitant comme le faisaient les Capitulations. Or ces dispositions formelles prévues et sanctionnées en Turquie, n'ont jamais reçu d'application en Egypte ; elles y sont restées lettre-morte (31) et c'est

(31) Cf. PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II, p. 181, cité par MESSINA, *Egypte Contemporaine*, année 1924, n° 79, p. 331 : « Bien que l'application du firman du 7 sepher 1284 et du Protocole Bourée, qui a suivi ce firman et lui a communiqué le caractère de convention internationale, ne fût pas contestable en droit pour ce qui concerne l'Egypte. « Il est certain — écrit Péliissié du Rausas dans son magistral *Régime des Capitulations* (II, p. 181) — que ni les dispositions restrictives du firman de sepher 1284, ni celles du protocole Bourée n'ont jamais été appliquées en Egypte... elles y sont restées lettre morte et... par conséquent... (elles) n'ont pu abroger la coutume établie en Egypte au moment de leur promulgation par la Porte Ottomane, quelque contraire à leurs dispositions que fût cette

la coutume établie et fixée en matière de domicile de temps immémorial, et bien que contraire aux accords de 1868 qui a continué, du fait de l'inaction du Gouvernement égyptien et des conditions spéciales de son application, de régir les privilèges attachés non seulement au domicile d'habitation des résidents étrangers, mais à tout ce que l'usage avait accoutumé de considérer comme le domicile légal qui s'étendait en particulier aux magasins où s'effectuait le commerce.

Si une situation de fait a pu ainsi, en dépit des textes écrits, s'opposer à une situation de droit et la rendre inapplicable, c'est que la loi de sepher 1284 et le protocole qui la suivit, s'appliquaient en Turquie à un cas précis qui, en Egypte, n'avait pas de correspondant. On sait déjà que la question de propriété foncière n'avait pas reçu en Egypte et en Turquie des solutions identiques en ce qui concerne, pour les étrangers, la possibilité d'acquérir des biens. Tandis qu'en Turquie, la loi du livre était appliquée dans toute sa rigueur et que les étrangers ne pouvaient acquérir de propriétés, celle-ci restant l'apanage unique des Croyants et étant refusée au rayas, en Egypte, au contraire, bien avant la promulgation de cette loi et la signature de l'accord Bourée, la propriété foncière avait été, de par l'effet de la coutume, introduite et organisée en

coutume. » (Cf. maintien de la compétence des tribunaux consulaires lorsqu'elles dépendent de leur statut personnel dans les questions immobilières intéressant les étrangers, quoique ces questions soient réservées, par l'article 2 du firman, aux tribunaux locaux ; soumission à l'approbation des puissances des lois concernant la propriété foncière, quoique en cette matière les étrangers seraient, aux termes dudit article 2, tout simplement obligés « à se conformer à toutes les lois qui régissent à présent et pourront régir dans l'avenir la jouissance, la transmission, l'aliénation et l'hypothèque des propriétés foncières » ; renonciation tacite du gouvernement égyptien à se prévaloir de la disposition du protocole Bourée qui, dans les localités éloignées de neuf heures ou de plus de neuf heures de marche de la Résidence consulaire, suspend, sous certaines conditions, l'effet de la règle de l'inviolabilité du domicile). »

Voir également, dans le même auteur, le texte du firman du 7 sepher 1284 et le protocole Bourée, par lequel la France donna son adhésion à la loi ottomane. *Op. cit.*, T. I (2^e édition).

faveur des étrangers et placée comme les autres droits reconnus à ces derniers, sous la garantie de l'immunité de juridiction. On voit aisément que, d'une part, les conditions spéciales à l'Egypte, d'autre part, une coutume fort ancienne préexistaient aux dispositions acceptées par les Puissances en 1868 et les rendaient inutiles ou inapplicables sur le territoire égyptien.

C'est donc à tort, semble-t-il, qu'aujourd'hui dans son plaidoyer en faveur de la suppression de ces prérogatives reconnues, le Gouvernement égyptien invoque l'argument d'une extension abusive des Capitulations, tout au moins en certains de ses éléments.

En ce qui concerne les privilèges capitulaires, la coutume, loin de se borner aux questions de propriétés foncières, ou à celle du domicile de l'étranger, est intervenue dans un nombre considérable d'autres cas, soit pour limiter certaines immunités concédées par les Capitulations, soit le plus souvent, pour étendre aux étrangers le bénéfice des privilèges. Citons à titre d'exemple :

1) Limitation du bénéfice d'exemption de l'impôt en matière foncière. Bien avant la loi du 7 sepher 1284, les étrangers payaient l'impôt foncier établi sur leur propriété.

2) Suppression des restrictions apportées par les lois ottomanes de 1844 (passeports) et de 1869 (passeports et *teskérés*) à la liberté d'établissement ou de circulation.

3) Droit des étrangers non représentés à la Porte, de se faire inscrire au Consulat de leur choix et non seulement au Consulat de France. Ce dernier usage, prévu par les Capitulations étant tombé en désuétude depuis que les autres Puissances prirent l'habitude d'envoyer des représentants auprès de la Sublime Porte. (Voir sur les conséquences du développement de cet usage relativement à la question de la juridiction consulaire (Arrêt de la Cour d'Appel d'Aix du 4 Mars 1896).

4) Extension au profit de la France du protectorat des intérêts catholiques dans l'Empire Ottoman (P. du Rausas, *op. cit.* T. II, p. 81).

5) Extension des privilèges accordés par les Capitu-

lations aux établissements religieux et charitables (P. du Rausas, *op. cit.* T. II, p. 139 à 143).

Ces exemples qu'il serait aisé de multiplier et qui ont été soit mentionnés par M. Messina, soit développés par M. Péliissié du Rausas (32), montrent l'importance et la place prépondérante que la coutume a acquise depuis la conclusion des Capitulations.

Dans aucun autre pays, elle n'a eu à jouer, pour le développement des institutions internes, aussi bien que pour celui des relations internationales, un rôle comparable. Prenant son origine, soit antérieurement à la signature des premières Capitulations, soit dans les Capitulations elles-mêmes, elle a poursuivi insensiblement, mais d'une façon continue, le développement et l'adaptation aux besoins nouveaux, des multiples règles, plusieurs fois séculaires, régissant les rapports des éléments internationaux établis dans la vallée du Nil.

Ces règles sont extra-capitulaires, elles ont été formées et affirmées par l'usage et il est évident qu'en cette matière, la coutume a une force équivalente, sinon supérieure, à l'autorité qu'exerce la loi. Elle-même forme loi entre les parties qui l'ont, sinon conclue explicitement, du moins acceptée tacitement et agréée par l'acceptation expresse de ses conséquences. Au double point de vue historique et juridique, il est bien certain, en tout cas, qu'il est impossible en droit et en fait, de dénier à la coutume établie de longue date, tolérée et acceptée par les Pouvoirs publics, appliquée quant à ses conséquences par les juges chargés de trancher les litiges la concernant ou la faisant intervenir au même titre que la loi proprement dite, une valeur qui a force de loi.

A l'opposé de la loi interne, normalement constituée et rigide, la coutume, dans sa souplesse, évolue constamment et spontanément ; elle le fait au mieux des intérêts

(32) Voir également l'excellente thèse de M. BAHI EL DIN BARAKAT, *Privilèges et Immunités*, Montpellier 1912.

qu'elle réglemente, sans intervention extérieure ou autoritaire.

Ce sont ces raisons de pratique beaucoup plus que des raisons de droit ou de politique, qui ont provoqué en Egypte l'éclosion d'aussi nombreuses et d'aussi importantes règles coutumières, dont sont sorties les Capitulations. Ce sont ces règles, spontanément issues des relations de voisinage ou de commerce, provoquées d'une part, par le caractère exclusif, sectaire et religieux du droit islamique et d'autre part, par la différence des traditions apportées par les immigrants européens qui ont formé ces coutumes comme base d'un *modus vivendi* nécessaire entre des éléments totalement différents de la population résidente. Mais ces règles ont pris une telle force, qu'elles ont acquis avec le temps, dans leur développement séculaire, les caractères et la valeur de véritables règles internationales de droit. Elles se sont imposées aux juges et aux juristes avec la même force que des lois contractuelles ou écrites, et c'est là qu'il faut chercher les raisons qui ont conduit les chefs des Etats contractants à les accepter et à les codifier, lorsqu'ils ont désiré leur donner une valeur permanente et intangible. Il est donc nécessaire, étant donnée la place que prend la coutume dans le droit égyptien applicable aux étrangers, de rechercher rapidement de quels éléments se compose cet apport juridique non écrit, de nature traditionnelle, qui s'impose d'autant plus fortement, au juge chargé d'en appliquer les principes et les conséquences, dans la sanction, de sa conviction, qu'assez fréquemment, surtout en ce qui concerne les relations commerciales, la loi lui fait un devoir de juger non seulement d'après la loi écrite, mais également en conformité des usages et coutumes locales ou générales, admises et adoptées dans le pays, la région ou la ville dont il est question (33).

C'est ainsi qu'il y a lieu de distinguer d'une part, les

(33) C'est ainsi qu'à une présomption de droit, le juge mixte doit substituer fréquemment en Egypte une présomption de fait qui dérive de l'intention qui a animé, soit dans les contrats, soit dans

usages du pays, d'autre part, les usages dérivant du régime mixte; les premiers, préexistant dans le temps aux seconds, ont pris une extension particulièrement large et comprennent à la fois, les usages généraux dont l'application s'étend dans toute l'Egypte : Ils se sont formés de traditions anciennes, d'habitudes fixées depuis longtemps; ils sont plus spécialement relatifs aux coutumes des fellahs, à leur manière de signer par exemple, à la présence de témoins, rendue nécessaire par l'incapacité où sont les illettrés de lire ou d'écrire. Certaines règles également, concernant le régime matrimonial particulier aux indigènes et font complément aux articles du statut personnel musulman, relatif aux questions de dot, d'apport des conjoints, de créances opposables aux époux.

Mais tandis que les usages précédents, au lieu de se localiser, se sont, avec les nécessités nées des relations juridiques, pour ainsi dire généralisées sur tout le territoire et forment la loi normale appliquée par les juridictions mixtes ou indigènes dans les mêmes conditions que les textes codifiés, il existe au contraire, une série d'usages locaux, propres à certaines villes et non applicables à d'autres, mais dont l'application est hors de doute dans les cas où ils peuvent être invoqués par les signataires de contrats ou par des plaideurs, dans un litige. Ils ont force de loi, et chaque fois qu'il y a lieu de les appliquer, le juge mixte ne manque pas de le faire.

Il y a lieu toutefois de noter, que le code civil mixte a soin de donner en cas de conflits entre les usages généraux et les usages locaux, la préférence à ces derniers, ce qui est logique et conforme à la façon de procéder dans les autres pays, l'usage local possédant plus de force que l'usage général et devant toujours être suivi. C'est ainsi, par exemple, que divers arrêts des deux sortes de juridiction, la juridiction mixte et la juridiction indigène, ont appliqué soit les usages du commerce applicables à telle

les obligations qui ont été contractées, les parties qui, avant de venir devant le tribunal, ont eu en vue non l'application de la loi écrite, mais celle de la coutume ou de l'usage local ou général.

ou telle ville, soit certaines règles appliquées simplement à un quartier de ville (Cour d'Appel 29-5-1895. B. VII, p. 396). Il y a lieu d'ailleurs de remarquer que les juges pressentis d'appliquer une règle ou un usage local au cours d'un litige, ont examiné si cette règle ou si cet usage présentaient un caractère suffisant de constance pour qu'il puisse lui être fait recours au même titre qu'une règle écrite. C'est ainsi que par un arrêt du 20-1-1915 (34), la Cour d'Appel a écarté un usage local à Ramleh comme n'étant pas assez constant.

A côté de ces règles réservant une solution particulière aux rapports entre indigènes, il existe un nombre considérable d'usages tirés de la coexistence sur le même territoire, de systèmes juridiques différents, applicables les uns aux étrangers, les autres aux seuls indigènes. Ce sont les relations commerciales, qui ont, plus que tout autre cause, donné lieu à la naissance d'usages particuliers, dont dérivent aujourd'hui, des règles d'essence juridique et d'application pratique. Dans les rapports commerciaux entre indigènes et étrangers, se sont formées des habitudes qui, peu à peu se sont imposées, et ont pris force de loi. Ces lois d'une nature particulière, sont précisément celles auxquelles font appel les articles du Code Civil mixte (nous avons signalé plus haut les principaux), lorsqu'ils ordonnent au juge de statuer conformément aux usages et coutumes. Ce sont ces usages également qu'appliquent les articles du C. C. ou du C. de commerce (C. civil, 182-187, C. de commerce, 53-139, C. civil, 34-356-409) lorsqu'ils traitent des usages du commerce concernant les solutions applicables aux courtiers, aux intérêts, au taux, au paiement des lettres de change, aux conditions de vente et de délais... Ces usages généraux qui sont la source d'un très grand nombre de décisions jurisprudentielles se complètent

(34) Cf. Arrêt de la Cour d'appel mixte d'Alexandrie, 20 janvier 1915 : « L'usage à Ramleh, qui met à la charge du locataire la vidange des puits à fond perdu, n'est pas assez constant pour permettre de dire que le coût en doit être supporté par le locataire et non par le propriétaire. »

dans les arrêts, par les usages particuliers à certaines places (Place du Caire, Place d'Alexandrie). Ces usages spéciaux, (usages des marchés de coton, de ciment, de farine, usages d'Alexandrie, de Minet el Bassel) sont constamment indiqués et rappelés au cours de multiples arrêts de la Cour d'Appel mixte, comme réglant d'eux-mêmes, la pratique normale des relations commerciales entre les différents éléments de la population.

L'application de ces usages conventionnels, leur valeur juridique, leur degré de certitude, leur pouvoir libératoire en particulier dans les cas de paiement, leur qualité ou leur nullité, sont des questions infiniment délicates, qui se présentent chaque jour, aux juges chargés de statuer sur les différends qui leur sont soumis. Mais il est de pratique constante, qu'en dépit des difficultés d'appréciation que comporte l'application de ces règles coutumières, elles font partie du droit objectif au même titre que les articles du Code Civil ou de Commerce.

Tels sont les principes généraux appliqués quotidiennement en pratique, non seulement par les juges égyptiens, mixtes et indigènes, mais également par les juges consulaires et même par la Cour d'Appel d'Aix (35), lorsque la solution des litiges portés devant ces juridictions, se rapportent à des usages particuliers ou généraux pratiqués en Egypte.

Ces notions élémentaires de droit coutumier égyptien étant rappelées, il y a lieu d'examiner de plus haut l'introduction des règles coutumières, soit dans leur théorie du droit capitulaire, soit dans l'application des principes pratiquement suivis. Si les traités et les conventions conclus par la Porte et les Puissances au cours du Moyen-Age, forment la base essentielle du droit capitulaire, à vrai dire dans toutes les matières qu'elles entendirent régler ou codifier, ils n'en sont que le cadre ou l'armature. En réalité, ainsi que s'exprimait un rapport de Juin 1874, adressé par le gérant du Consulat de France au Ministre

(35) Cf. Arrêt de la Cour d'Appel d'Aix, 4 mars 1896 (*Journal de droit international*, 1896, p. 867).

des Affaires Etrangères (36)... « le régime judiciaire qui fonctionne en Egypte, ne résulte pas à proprement parler, des Capitulations. C'est un régime basé, en partie, sur les anciens traités conclus avec la Porte ottomane, par les Nations de l'Occident, et en partie sur un ensemble d'usages locaux qui constituent un *droit coutumier* spécial. « Mais ce que ne dit pas le rapport, c'est que le droit coutumier avait été à tel point envahissant qu'il avait le plus souvent remplacé le droit écrit, et que même dans des cas fort importants, il en avait renversé et l'esprit et le texte, pour lui substituer un ensemble de règles que n'avaient certainement pas prévues les auteurs des traités du Moyen-Age. Mais tandis que ce renversement des textes des Capitulations s'est produit en Turquie sur certains points précis, en Egypte, il a eu une ampleur et une extension si considérables, qu'il a fait dévier de leur sens primitif, certaines des notions les plus importantes des immunités accordées aux étrangers, de sorte que ces concessions accordées au début, aux colonies chrétiennes d'Egypte, comme des privilèges, se sont étendues à tel point, qu'elles ont fini par absorber entièrement l'ensemble du droit interne et qu'elles ont conféré aux étrangers une situation de fait et de droit souvent plus libérale et plus avantageuse que celle qui était laissée à l'indigène : Fort bien renseignée sur cette évolution du droit international en Egypte, la Commission française chargée de rédiger en 1867, un rapport sur l'opportunité de la Réforme judiciaire, pouvait à ce sujet s'exprimer ainsi : « La juridiction qui régit les Européens en Egypte, qui détermine leurs relations avec le Gouvernement, ainsi qu'avec les habitants du pays, n'a plus pour base les Capitulations. De ces Capitulations il n'existe plus que le nom ; elles ont été remplacées par une législation coutumière arbitraire, résultat du caractère de chaque chef d'agence, législation basée sur des antécédents plus ou moins abusifs, que la force des choses, la pression d'un côté, le désir de faciliter

(36) Cf. *Archives diplomatiques*, 1875, p. 190.

l'établissement des étrangers de l'autre, ont introduits en Egypte ».

Si, au lieu de rester dans la généralité des faits et des idées, on recherche les points précis sur lesquels s'est étendu le domaine d'activité de la coutume et les cas particuliers les plus importants où cette coutume a renversé les principes originaux du droit capitulaire, on peut, *grosso modo*, considérer les trois questions suivantes :

- 1) Question de l'inviolabilité du domicile ;
- 2) Question de la juridiction civile applicable aux étrangers dans leurs conflits entre eux ou avec les indigènes ;
- 3) Question de la juridiction pénale et évolution des pouvoirs de police des Gouvernements égyptiens et du pouvoir réglementaire de l'autorité municipale.

Nous avons déjà examiné, au cours des pages précédentes, certains de ces points; nous avons vu que le domicile de l'étranger, limitativement déterminé par les Capitulations, avait, en opposition avec ce qui se passait en Turquie d'Europe ou d'Asie, pris en Egypte, une extension si grande, qu'il avait fini par absorber peu à peu, non seulement le domicile réel d'habitation prévu tout d'abord, mais également l'ensemble des magasins, fabriques, dépôts des étrangers. Nous verrons un peu plus tard que, malgré l'indécision de certains textes relatifs aux douanes et à la contrebande, les visites domiciliaires, sauf sur les frontières, ressortissaient exclusivement aux Consuls. Nous verrons également, que depuis la Réforme, la faculté de visite domiciliaire, laissée en principe aux Consuls, a subi, avec l'introduction de la justice mixte, une importante atteinte lorsqu'il s'agit de l'exécution de titres et de sentences portant force exécutoire et émanant de la juridiction des Tribunaux de la Réforme. Nous pourrions nous rendre aisément compte qu'en réalité, le domicile de l'étranger, n'est plus actuellement inviolable devant un agent porteur d'un tel titre, lorsque avis de l'exécution a été donné au Consul.

Loin de suivre l'évolution remarquable qu'elle a subie

en matière civile, l'inviolabilité domiciliaire est demeurée presque absolue et inchangée en matière pénale. A ce point de vue, rien, en dehors de l'exception ci-dessous rapportée, n'a été changé de nos jours à l'art. 70 de la Capitulation de 1740, et actuellement, le domicile propre et la personne de l'étranger, jouissent encore complètement des anciennes immunités, à l'exception toutefois de certaines dérogations apportées par certains règlements de police acceptés par les Puissances au cours d'une réunion des Consuls généraux tenue au Caire le 14 Novembre 1888, et concernant l'hygiène et la salubrité publique. La police des établissements publics, hôtels, cafés, maisons meublées, cabarets.

Ces dérogations sont d'une très grande importance et forment l'objet du décret khédivial du 31 Janvier 1889, dont la promulgation effectuée en même temps que le décret de prorogation des tribunaux de la Réforme, a eu pour effet d'étendre considérablement le pouvoir de police de l'autorité égyptienne (37).

Ces pouvoirs octroyés, en matière de contraventions, à l'autorité municipale, sont déterminés par les *art.* 331 et 340 du Code pénal mixte, par les termes suivants : « *Art.* 331, Code pénal mixte : Seront punis d'une amende de 5 à 25 piastres égyptiennes ceux qui auront contrevenu aux règlements de police ordonnant de réparer... et en général ceux qui ne se seront pas conformés à un règlement rendu par l'autorité municipale dans les limites de sa compétence ».

Et l'*art.* 340 (Code pénal mixte) :

« Seront punis d'un emprisonnement...

« *Les règlements à intervenir sur les faits non prévus ci-dessus, devront déterminer la peine encourue pour*

(37) On trouvera dans PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, p. 452 et suiv., T. II, l'historique de cet important décret, ainsi que les explications juridiques de son origine et de sa portée.

Voir également LAMBA, *op. cit.* p. 214 et suiv.

contraventions dans les limites des peines de simple police. Dans le cas où une peine plus forte serait prononcée, elle sera de plein droit réduite dans cette limite ».

Fort de ces textes qui semblaient lui conférer le droit d'édicter des règlements et de prévoir de nouvelles peines à la condition que les contraventions n'entraînaient pas de peines supérieures à celles de simple police, le Gouvernement égyptien promulgua divers règlements applicables aux étrangers. Sur la réclamation de certains éléments européens, la question fut soumise à la Cour d'Appel d'Alexandrie qui, dans un arrêt de principe extrêmement important (38), réfuta la thèse égyptienne, et s'appuyant sur l'art. 12 du Code Civil mixte ainsi conçu : « Les additions et modifications aux présentes lois seront édictées sur l'avis conforme de la magistrature et au besoin, sur sa proposition » qualifia d'excès de pouvoir, la réglementation promulguée par le Gouvernement égyptien. C'est pourquoi, la question fut soumise aux Puissances et celles-ci acceptèrent à l'unanimité, le 14 Novembre 1888, une proposition du Gouvernement du Khédive, tendant à réglementer et à élargir ses pouvoirs en cette matière, à condition que les ordonnances fussent préalablement soumises à la Cour. C'est de ces négociations qu'est issu le décret khédivial du 11 Janvier 1889 inclusif dans son art. 2,

(38) Arrêt d'Alexandrie, 19 mai 1886.

« Si les Puissances, en acceptant les dispositions de l'art. 331 du Code pénal précité, ont pu reconnaître sans difficulté au Gouvernement Egyptien le droit d'édicter des règlements de police applicables aux étrangers, pour des faits non prévus par le Code, c'est parce qu'elles n'ignoraient pas que sans l'avis conforme de la magistrature, il ne serait fait aucune addition à cette loi, pas plus qu'à toutes les autres lois approuvées par les Puissances et rendues obligatoires pour leurs nationaux. L'art. 12 du Code civil le déclare formellement et cette disposition constitue, pour les étrangers, une garantie aussi efficace que leur dépendance de la juridiction mixte, garantie qui deviendrait illusoire si les tribunaux mixtes étaient tenus d'appliquer aux étrangers des dispositions de lois émanées de l'autorité seule ou du caprice. »

des conditions de présentation préalable à l'Assemblée générale de la Cour (39).

Ce décret une fois promulgué fut suivi d'une série d'arrêtés ou de règlements, soumis conformément à l'art. 2 du décret du 31 Janvier 1889, aux délibérations de la Cour, et sur l'avis conforme de celle-ci, rendus opposables aux étrangers par le Gouvernement égyptien. Mais en dépit de l'acceptation générale des Puissances du 14 Novembre 1888, des réclamations extrêmement vives se firent entendre de la part des éléments étrangers, de nouvelles négociations furent engagées par l'Egypte et les Puis-

(39) « Nous, Khédive d'Egypte,

« Vu notre décret, en date de ce jour, portant prorogation des tribunaux égyptiens mixtes ;

« Sur la proposition de nos Ministres de l'Intérieur et de la Justice et l'avis conforme de Notre Conseil des Ministres ;

« Avec l'assentiment des Puissances mentionnées dans Notre décret susvisé ;

« Décrétons :

« Art. 1^{er}. — A partir du 1^{er} février 1889, les tribunaux égyptiens mixtes appliqueront les ordonnances actuellement en vigueur ou qui seront édictées à l'avenir par Notre gouvernement, concernant le régime des terres, digues et canaux ; la conservation des antiquités ; la voirie (tanzim) ; l'hygiène et la salubrité publique, la police des établissements publics, tels que : hôtels, cafés, maisons meublées, cabarets, maisons de tolérance, etc. ; l'introduction, la vente et le port d'armes et de matières explosibles ou dangereuses ; le droit de chasse, le règlement des voitures et autres moyens de transport ; la police des ports de navigation et des ponts ; la mendicité, le vagabondage, le colportage, etc. ; les établissements incommodes, insalubres et dangereux et, en général, tous les règlements permanents et généraux de police et de sûreté publique.

« Art. 2. — Les ordonnances à édicter en ces matières seront promulguées à la suite d'une délibération de l'Assemblée générale de la Cour qui se bornera à s'assurer :

« 1^o Que les lois et règlements proposés sont communs à tous les habitants du territoire sans distinction ;

« 2^o Qu'ils ne contiennent aucune disposition contraire au texte des traités et conventions et, enfin que, dans leurs dispositions, ils ne contiennent aucune peine supérieure aux peines de simple police.

« Art. 3. — Nos Ministres de l'Intérieur et de la Justice sont chargés de l'exécution du présent décret.

« Fait au Palais d'Abdine, le 31 janvier 1889 (29 gamad-awel 1306).

« (Signé) : MEHEMET-Tewfik. »

sances, pour arriver à un *modus vivendi* possible en matière de pouvoir réglementaire.

La plupart des règlements promulgués par le Gouvernement égyptien (en matière de vaccination, d'exercice de la médecine, déclaration de naissance et de décès) qui comportaient, soit des visites domiciliaires, soit l'intrusion des autorités égyptiennes dans les demeures et dans la vie des étrangers, furent rapportés. Et l'accord se fit entre les Gouvernements pour que la règle de l'inviolabilité du domicile des Européens fut suspendue à certaines conditions bien définies et limitativement énumérées, au profit des agents ou plus précisément des *officiers* de la police égyptienne. C'est ainsi que fut élaboré et appliqué le règlement de police qui s'applique encore aujourd'hui aux étrangers de toute nationalité et qui, promulgué et accepté le 16 Novembre 1891, par la Cour d'Appel mixte, a été remplacé sans changement important, par un décret de Janvier 1906. C'est de ce règlement que date la première restriction en matière pénale, aux prérogatives absolues des Consuls, en ce qui concerne l'inviolabilité domiciliaire des ressortissants étrangers. De nos jours, cette question a pris une extrême extension, elle a fait l'objet des soins et des réclamations répétées du Gouvernement égyptien au cours des dernières années. Comme nous le verrons plus loin, ce dernier, ému du développement considérable qu'a pris depuis la guerre, l'usage des stupéfiants passés en contrebande en Egypte, avec la complicité intéressée des étrangers, redoutant de voir se développer avec les éléments troubles étrangers, venus après la guerre, certains vices comme la prostitution ou le trafic des femmes, a demandé aux Puissances de l'aider à combattre ces fléaux en lui accordant une faculté de répression ou de réglementation qu'il ne possède pas dans l'état actuel des conventions internationales. Il a réclamé également, la possibilité de visites domiciliaires que ne lui concèdent pas actuellement les dispositions des accords intervenus entre le Gouvernement et les Puissances.

Les développements qui précèdent sur le rôle de l'extension donnée par la coutume à une règle limitative des pouvoirs des autorités égyptiennes en ce qui concerne une des prérogatives les plus certaines du droit interne d'un Etat souverain, appellent une explication relative à la matière civile du droit coutumier égyptien. En cette matière, la coutume a exercé son influence et ses effets d'une façon aussi large et aussi importante qu'elle l'a fait au sujet de l'interprétation nouvelle donnée au terme de « domicile de l'étranger ».

On sait qu'en ce qui concerne les différends civils, les Capitulations avaient établi une double règle : 1) Lorsqu'une affaire survenait entre deux marchands de même nationalité, les plaideurs étaient renvoyés devant leur Ambassadeur « qui jugeait selon les us et coutumes » sans que personne puisse s'y opposer. (Cap. de 1740, art. 26 *in fine*). Cette règle adoptée pour les Français en 1740, avait également reçu son application par une clause identique, dans les traités conclus entre la Porte et les autres Puissances (Belgique, 1838 ; Grande-Bretagne, 1675 ; Russie, 1783). Elle ne faisait en 1740 que confirmer la pratique suivie depuis la Capitulation de 1535 (Cap. 1535, art. 3, Cap. de 1581, art. 17, Cap. de 1604, art. 35). Au contraire, les textes relatifs aux procès entre marchands de nationalités différentes prévoyaient que dans ce cas et dans le cas de litige avec un indigène, c'était le Cadi qui devenait compétent mais il y était ajouté que « ce juge n'écouterà pas leur procès si le drogman français ne se trouve présent ». C'était donc avec une condition de sécurité pour l'étranger, la justice locale qui était compétente pour tout procès venant à survenir entre marchands de nationalités différentes, et cette règle de compétence avait, dès 1535, été insérée dans les traités signés par la Porte (Cap. 1535, art. 4, 1604, art. 34, 1673, art. 23). Or, ce principe régulièrement suivi, à Constantinople, était en Egypte, rapidement tombé en désuétude et la coutume s'était répandue et accréditée, de faire juger par les

Consuls, les causes venant à survenir entre étrangers de nationalités différentes ou entre étrangers et indigènes. La raison de l'application d'une telle pratique contraire aux textes, doit être évidemment recherchée à la fois dans l'insuffisance des juridictions locales, dans l'accroissement continu du nombre des étrangers et dans l'autorité dont jouissait, aux yeux de tous les résidents du territoire, la justice des Consuls, en particulier celle des grandes Puissances comme la France et l'Angleterre.

« La pratique journalière et l'initiative éclairée des autorités légales et des Consuls étrangers, dit l'exposé des motifs de la loi française de 1875, sur la *Réforme judiciaire en Egypte* ont suppléé à l'insuffisance des institutions, la coutume a complété la loi et il s'est formé progressivement, un corps d'usages, commentaire nécessaire du texte écrit, ayant la même valeur légale, mais pouvant mieux que lui, suivant les temps et les lieux, être l'objet de modifications consenties d'un accord commun ».

Et c'est ainsi que s'était répandue l'habitude de porter devant les Ambassadeurs, en suivant la vieille maxime de compétence juridictionnelle « *Actor sequitur forum rei* », tous les différends d'ordre civil, survenant entre éléments étrangers, ou entre étrangers et indigènes. De cette manière, on était sûr qu'en poursuivant le défendeur devant son tribunal, ce défendeur ne pouvait en décliner la compétence et que la décision serait certainement suivie d'une exécution, ce qui n'aurait certes pas été le cas si, conformément au texte des Capitulations (art. 26, Cap. 1740), les affaires entre un indigène et un étranger avaient été portées chez le Cadi, le drogman même étant présent. Bien plus, l'indigène lui-même, demandeur contre un étranger, ne pouvait trouver qu'avantage à rechercher la juridiction consulaire, car, devant l'inertie du drogman ou du Consul sollicité d'assister le défendeur devant la juridiction locale, le tribunal indigène était frappé d'impuissance et incapable de rendre toute sentence. C'est pourquoi seuls, les procès entre indigènes alimentaient les tribunaux locaux, et ni cette violation formelle des Capitulations, ni

ce renversement de principe, n'avaient dans leur utilité pratique, soulevé en Egypte de réclamations, ni rencontré d'obstacles. La coutume avait même été plus loin, forçant en quelque sorte la juridiction des Consuls, elle avait, en dépit de l'interdiction théorique faite aux étrangers, de posséder des immeubles, attiré devant la justice consulaire, toute une juridiction immobilière qui se développa considérablement, bien avant la grande loi turque de 1867, lorsque Méhémet-Ali eut accordé aux étrangers, la possibilité de posséder des biens immobiliers et qu'il eut même largement pourvu en terres les étrangers favorisés par lui.

Là également la divergence avec l'application des principes réservant en Turquie toute contestation immobilière à la justice locale s'était développée, conférant aux consuls la compétence dans les litiges concernant les questions immobilières (40) y compris l'hypothèque et l'expropriation forcée. Une même extension contraire à la fois aux textes de 1740 (art. 65) ou de 1763 (capitulation russe du 21 juin 1763, art. 74) avait dessaisi la *compétence pénale* des tribunaux locaux dans le cas de crime ou délit commis par un Européen contre un indigène et l'usage s'était répandu que dans tous les cas, les Européens n'étaient justifiables que de leurs Consulats. Quoique parfaitement illégale, cette attribution de compétence profitait aussi bien à l'indigène victime d'un crime ou d'un délit de la part d'un sujet européen, et d'ailleurs l'absence de Ministère public empêchait la justice locale de se saisir directement et les autorités d'exercer elle-même l'action publique. De sorte que lorsque la victime indigène acceptait une indemnité pécuniaire ou refusait de poursuivre, aucun moyen n'était laissé à la juridiction indigène pour poursuivre elle-même le délinquant. Cet état de choses laissait aux Consuls, responsables de leurs nationaux, entière liberté, et avait abouti, lors de la loi française de 1836 (art. 1^{er}), à créer pour les Consuls une obligation d'informer les crimes et délits « prévus par les traités ou Capitulations ou *autorisés par les usages.* »

(40) Cf. LAMBA, *op. cit.*, p. 73 et 77.

Loin de refuser de se prêter à une telle pratique, le Gouvernement égyptien la favorisait et lui conférait une sorte de légalité en renvoyant devant les Consuls les étrangers délinquants ou en infraction aux règlements généraux relatifs à la sécurité publique, à la police, à l'hygiène.

L'exemple le plus clair de cette conception tendant à la fois à réglementer la police des étrangers et à concilier les droits de souveraineté territoriale du législateur égyptien avec la règle coutumière qui soumettait les étrangers à la juridiction pénale de leur Consul, est le règlement de police édicté en 1857 par Saïd Pacha, règlement dont l'article 44 dispose que « les contraventions en matière de simple police seront à la diligence du directeur de la police, dénoncées et poursuivies par les voies de droit *auprès du Consulat* dont relève le délinquant », et l'article 25 allant même plus loin, porte que « l'instruction sommaire se fera sans aucun délai en présence et avec le concours d'un délégué du Consulat dont dépend le prévenu, par le divan de la police locale assisté de l'adjoint chargé de la police des étrangers (41).

Ce règlement, que M. du Rausas qualifie « de monument d'incohérence juridique » et par lequel le Khédive défère aux tribunaux consulaires la répression des contraventions que prévoit le Gouvernement égyptien, est depuis longtemps tombé en désuétude; il ne pouvait pas en effet concilier en pratique, ce qui est en théorie inconciliable : la souveraineté territoriale égyptienne et l'immunité législative incluses dans les Capitulations ou consacrées par l'usage, et en tout cas formellement reconnue par l'Egypte dans les multiples exemples que nous avons cités et qui donnent force de loi aux règles pratiquement suivies.

Un règlement tel que celui de Saïd Pacha de 1857, la réponse non ambiguë du Khédive du 17 novembre 1875 (42), confirmative d'une lettre du gérant du Consulat

(41) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, t. I, p. 472.

(42) Lettre du Ministre des Affaires Etrangères de France à M. l'Agent et Consul général de France en Egypte, 25 octobre 1875. Cf. BORELLI, *Législation égyptienne annotée*, p. CXII et CXIII.

de France au Caire, spécifiant de la part du Gouvernement français : « Les *Capitulations*, telles qu'elles ont été appliquées jusqu'ici en Egypte, demeurent la loi absolue entre le Gouvernement égyptien et les étrangers », ne laissent aucun doute à cet égard.

Telles sont les dispositions et réglementations que vinrent soit modifier, soit confirmer les Commissions internationales chargées par les Puissances étrangères de procéder en 1875 à une tentative de réforme de la juridiction des étrangers en Egypte par l'introduction de tribunaux mixtes basés en principe sur l'organisation des commissions commerciales mixtes instituées en 1820 pour remplacer les anciens tribunaux mixtes de commerce.

Depuis l'institution des tribunaux mixtes de la Réforme, il ne reste plus rien de la compétence des Consuls en matière civile dans les procès entre étrangers ou entre étrangers et indigènes. En matière immobilière en particulier, la compétence consulaire est passée tout entière aux tribunaux mixtes à l'exception d'un seul, celui des questions que soulève le règlement et la liquidation de la succession immobilière laissée par un étranger et qui dépendent du statut personnel. On sait, en effet, qu'en ce qui concerne le statut personnel des étrangers, la juridiction des tribunaux mixtes est radicalement incompétente et cette incompétence s'étend d'une manière absolue, non seulement aux questions d'Etat, mais également à toutes les contestations que soulèvent entre étrangers ou entre étrangers et indigènes, les questions relatives aux successions mobilières et immobilières des étrangers. Cette incompétence existe non seulement lorsqu'une telle contestation survient par voie d'action principale au cours d'un litige, mais également lorsque par voie d'exception une question intéressant le statut personnel est soulevée, dans un but non vexatoire ou dilatoire, au cours d'un procès porté devant la juridiction mixte.

Dans ce cas, le principe de l'incompétence absolue de juridiction mixte en matière de statut personnel, exige qu'il soit sursis à statuer sur l'action principale jusqu'à ce que

la juridiction consulaire régulièrement saisie, ait statué définitivement sur l'exception opposée.

Mais s'il en est ainsi de l'évolution de compétence civile des Consuls étrangers depuis l'institution des tribunaux mixtes, si la presque totalité des affaires faisant intervenir des étrangers de nationalités différentes, ont passé de leur compétence à celle des nouveaux tribunaux, en matière pénale, la compétence consulaire est demeurée entièrement aux mains des Consuls, à l'exception des contraventions de simple police et des crimes et délits commis à l'encontre des magistrats à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions (art. 6 du règlement d'organisation judiciaire et art. 7, 8, 9, titre II du R. O. J. — Le fondement de cette compétence criminelle particulière, dit le rapport officiel de la Commission internationale de Constantinople, est de restreindre les crimes et délits de ce groupe, dans la limite de ce qui est strictement nécessaire aux tribunaux pour fonctionner avec sécurité et indépendance).

Or, cette question de la compétence pénale des Consuls est une de celles qui a provoqué, de la part des Egyptiens, le plus grand nombre de revendications et de réclamations ; elle a fait l'objet de nombreuses négociations que nous expliquerons brièvement un peu plus loin dans le chapitre consacré au projet d'extension de la compétence pénale des tribunaux mixtes, et il est à penser que leur solution ne saurait longtemps tarder. Les principales Puissances ont, en effet, d'ores et déjà, donné leur acceptation de principe au transfert de compétence.

Les abus que soulèvent les règles actuellement suivies et l'impunité qu'elles confèrent à une partie fort peu intéressante de la population étrangère, ont rapproché sensiblement les points de vue naguère divergents des intérêts européens et égyptiens. D'autre part, les Consuls étrangers, surchargés de travail, accepteront aisément que leur soit enlevée une partie de leurs attributions juridictionnelles pénales rendues infiniment délicates par la mauvaise foi

d'un nombre considérable de témoins appelés à participer aux instances consulaires.

Mais, comme nous le verrons bientôt, si le principe d'une extension pénale des tribunaux mixtes est à peu près généralement admis dans les chancelleries étrangères, les questions de détail et de principe que soulève une telle réforme, sont excessivement délicates et entraînent avec elles de nombreuses complications que la diplomatie égyptienne n'est pas encore parvenue à aplanir.

LIVRE III

Le Problème des Capitulations Fiscales et les Projets de Réforme

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME FISCAL ÉGYPTIEN

Etude de l'évolution du régime fiscal égyptien. — Etude préliminaire des impôts perçus dans l'Empire Ottoman au Moyen-Age. — Limitation et réglementation de ces impôts. — Capitulation de 1740. — Réclamation du Gouvernement égyptien. — Résumé de l'histoire fiscale de l'Egypte depuis son autonomie. — Première période, 1841-1876. — Deuxième période : 1876 à 1885. Evolution des impôts sur les terres et sur la propriété bâtie. — Carence financière de l'Egypte. — Commission d'enquête de 1878. — Son travail. — Troisième période : 1885 à 1929. — Conférence de Londres, 1885. — Intérêt de la Conférence de Londres en ce qui concerne l'application des principes capitulaires en matière fiscale. — Evolution des impôts acceptés à Londres par les Puissances. — Problème de droit international soulevé par les juristes et les diplomates égyptiens.



CHAPITRE PREMIER

LE PROBLÈME DES CAPITULATIONS EN ÉGYPTÉ

LE RÉGIME FISCAL ÉGYPTIEN

Aussi bien qu'en matière de juridiction ou de législation, les Capitulations ont profondément marqué de leur empreinte le régime fiscal de l'Égypte. Mais tandis que les événements du siècle dernier ont tendu à opérer une détente, un élargissement plus ou moins prononcé, mais dans tous les cas fort sensible des pouvoirs de l'Etat égyptien en matière judiciaire ou législative, il semble que la coutume et les usages aidant, le degré d'autonomie et de liberté du Gouvernement de l'Égypte en matière fiscale, se soit avec le temps particulièrement amoindri, le laissant de nos jours prisonnier de conventions qui, à coup sûr, n'avaient pas eu en vue, au moment de leur signature, ni de pareils effets, ni un tel résultat.

Les articles concernant soit la réglementation, soit l'exemption de l'immunité de l'impôt en faveur des bénéficiaires des traités de Capitulations, sont éparpillés tout au long des traités signés de 1535 à 1740. Les plus importants sont en ce qui concerne les marchands, les art. 10-13-18-24-25-39-42-63-67-73 (1) de la Capitulation de 1740. Ces articles tendaient à exempter de façon partielle ou

(1) Cf. FÉRAUD-GIRAUD. *Cap. de 1740*, art. 19-13-24-67-42.

« Art. 10. — On n'exigera des marchands français, ni le nouvel impôt de *kasabié*, ni *reft*, ni *bad*, ni *yassak kouly*, et pas plus de trois cents aspres pour le droit de bon voyage, dit *selametlik resmy*.

« Art. 13. — Les interprètes qui sont au service de leurs Ambassadeurs seront exempts du tribut dit *Karath*, du droit de *Kassabié* et des autres impôts arbitraires, dit *tékialif-urfié*.

« Art. 24. — S'il se trouve dans nos Etats quelque esclave dépendant de la France, et qu'il soit réclamé comme Français par leurs Ambassadeurs ou leurs Consuls, il sera amené avec son maître ou

totale, les Français, des impôts auxquels, en vertu des principes du droit musulman islamique les rayas et les étrangers de l'Empire Ottoman devaient être soumis.

Mais pour comprendre le degré d'exemption dont bénéficiaient ainsi les sujets des Etats Capitulaires, il faudrait connaître d'une manière absolue, quels étaient les impôts normaux et généraux institués au Moyen-Age dans l'Empire Ottoman. Cette étude présente beaucoup de difficultés et les documents qui nous sont parvenus depuis le xvi^e ou le xvii^e siècle, contiennent un nombre si considérable de lacunes, qu'il ne semble pas possible de les combler ; mais opérant une première division parmi les impôts, on peut diviser en deux parties ceux qui étaient perçus dans l'Empire Ottoman.

Les premiers, établis en vertu de la loi religieuse (2) et portant le nom d'impositions légales *houkouki* ou *Rous-souen-Shériyié*; les autres établis pour suppléer à l'insuffisance des premiers, arbitraires et politiques *Tchialif-urfié*; la distinction s'opère par la différence de sens de mots *shériyié* et *urfié*, le premier signifiant « émané de Dieu », le deuxième « émané du Prince ». Tels étaient les impôts légaux; mais à côté de ceux-ci, ou plus exactement, se superposant à eux, existaient dans tout l'Orient d'autres impôts, véritables exactions, que l'on désigne sous le nom

son procureur à ma Porte de félicité pour que l'affaire y soit décidée. On n'exigera point de *kharatch* ou de tribut des Français établis dans mes Etats.

« Art. 62. — S'il arrivait quelque meurtre dans les endroits où il y a des Français, tant qu'il ne sera point donné des preuves contre eux, on ne pourra désormais les inquiéter ni leur imposer aucune amende, dite *dgérimé*.

« Art. 67. — Les Français qui sont établis dans mes Etats, soit mariés, soit non mariés, quels qu'ils soient, ne seront point inquiétés par la demande du tribut nommé *Kharatch*. »

(2) Cf. FÉRAUD-GIRAUD, op. cité, T. I, p. 112 note 3.

MILTIZ, *Manuel des Consuls* (1837-42), T. II, 2^e partie, p. 963 et 110.

VON HAMMER (trad. française), 18 vol., 1835-1841. *Histoire de l'Empire Ottoman*.

général d'*awanies*, nom d'où dérive le mot suffisamment explicite « d'avanie ».

A côté de cette distinction il y a lieu de faire une autre discrimination des impôts : ceux que, d'une part payaient et les rayas et les musulmans, et d'autre part, ceux auxquels seuls étaient soumis les *rayas*. Ces derniers, sorte de capitation vexatoire, comprenaient en particulier le *Karatch*, le *Kharadsch*, le *dschrizié*.

En plus de ces impôts, nombreux étaient les droits auxquels donnaient naissance le commerce ou la navigation. Les principaux étaient le *Kassabié*, impôt perçu sur la viande de boucherie, le *rest*, droit d'exportation, le *badj*, droit de transit (notre passavant actuel), le *yassaf-kouly*, droit arbitrairement prélevé par les employés et soldats, le *selamlik-resmy*, ou droit d'heureuse arrivée perçu dans les ports, le *ghedik*, ou droit de retenue (Cap. de 1740, art. 60). Enfin, outre ces impôts, existaient d'autres taxes de nature vexatoire, comme le *djérimé*, amende applicable aux contraventions et plus spécialement celle dont on frappait collectivement le quartier ou le village, où un crime avait été commis sans que l'auteur fut découvert. C'est précisément cet impôt injuste que réglemente l'art. 42 de la Capitulation de 1740 et dont elle exempte à l'avenir les Français.

D'autres impôts fort nombreux existaient également, comme le droit d'aubaine, le droit de justice au *mahkémé*, droit de commissaire ou *mubateherié*, d'assignation ou *djarié*, que prévoit et limite l'art. 72 de la Capitulation de 1740 et dont l'exagération entravait le développement de la justice.

Ces différents impôts, ces taxes et ces avanies fort lourds à supporter par les éléments non-musulmans de la Sublime-Porte, frappaient les étrangers ; ils étaient un obstacle important au développement du commerce en Orient ; en outre ils semblaient être devenus incompatibles avec les intentions libérales que manifestaient les Sultans à l'égard des marchands étrangers. C'est pourquoi on les voit revenir à maintes occasions, dans les différentes Capi-

tulations sur ces impôts, pour les régler et en limiter la perception. C'est dans la Capitulation de 1740 que cette limitation atteint son plus haut degré ; il résulte des articles de cette Capitulation, que les Français voyageant en Orient ou y trafiquant, de même que l'étranger naviguant sous la bannière de France, pouvaient y venir faire leur commerce en restant à l'abri des taxations vexatoires et des exactions auxquelles étaient désormais soumis tous les résidents non musulmans de la Sublime-Porte. Les articles cités plus haut, sont à cet égard particulièrement explicites, mais aucun article n'est plus compréhensif et plus précis que l'article 63 : « Les marchands français et autres dépendant de la France pourront voyager avec les passeports qu'ils auront pris... et pour leur sûreté et commodité ils pourront s'habiller suivant l'usage du pays et faire leurs affaires dans mes Etats sans que ces sortes de voyageurs se tenant dans les bornes de leur devoir puissent être inquiétés pour le tribut nommé *karatch* ni pour *aucun autre impôt*, et lorsque conformément aux Capitulations impériales, ils auront des effets sujets à la douane, après en avoir payé le droit selon l'usage... il leur sera fourni des passeports en conformité des attestations dont ils seront munis, leur accordant toute l'assistance possible par rapport à leur sûreté... ».

Comme il est facile de le voir, tout marchand français, tout protégé français régulièrement muni d'un passeport, circulait dans l'Empire Ottoman, exempt du tribut nommé *karatch* (capitation) et de tout autre impôt. Or, cette Capitulation ayant été rendue permanente par son art. 85, il est évident qu'à l'exception des modifications acceptées ultérieurement par les Puissances et consacrées par l'usage, les termes parfaitement explicites de cet article, s'appliquent actuellement. Néanmoins, le Gouvernement égyptien, chaque fois qu'il a pu en trouver l'occasion, s'est efforcé de soulever la question de l'immunité fiscale des étrangers et, arguant du texte des Capitulations, a qualifié d'abusives et d'inéquitables, la solution restrictive admise encore de nos jours par certains intérêts étrangers. Il ne nous sera

pas difficile, après avoir, un peu plus loin, présenté avec quelques détails la thèse des juristes officiels égyptiens, de montrer ce qu'il y a, de l'avis de certains juristes étrangers, de personnel dans la théorie qu'ils soutiennent.

Mais auparavant il est nécessaire de considérer trois périodes particulièrement importantes de l'histoire fiscale de l'Egypte : la 1^{re}, est celle qui suit 1840, date à laquelle le Gouvernement héréditaire de l'Egypte fut octroyé par le Sultan de Turquie à Méhémet-Ali ; la 2^e période, fort importante, est celle qui, commençant en 1876, au lendemain de la suspension par le Gouvernement égyptien, du paiement des bons et assignations correspondant aux charges provenant des emprunts étrangers, se poursuit en continuelle évolution jusqu'en 1885. A cette date s'ouvre le Congrès de Londres, dont les décisions en matière fiscale relative à l'imposition des étrangers en Egypte sont particulièrement importantes puisque leurs effets se poursuivent presque inchangés jusqu'à la période actuelle.

La première période commence le 23 Mai 1841. Par un firman daté de ce jour, le Sultan accorde à Méhémet-Ali le Gouvernement de l'Egypte en y joignant les prérogatives héréditaires, mais au nombre des concessions insérées dans ce firman d'investiture, certaines concernent particulièrement les étrangers. Les principales sont relatives aux deux points suivants : sécurité des personnes et traités antérieurs. Voici comment s'exprimait le Sultan, dans son firman d'investiture : « Le système (3) de la sécurité des personnes et des biens, de la protection de l'honneur et du caractère individuel, principe consacré par les institutions réformées de mon Hatti-Shérif de Gulhané et *tous les traités* existant ou à intervenir entre la Sublime-Porte et les Puissances amies, recevront également leur exécution, sous tous les rapports, dans la province d'Egypte ». Et Méhémet-Ali répondait au grand Vizir, dans sa lettre du 29 Juin 1841 : «... Les dispositions du Hatti-Chérif de Gulhané et de tous les traités conclus ou à

(3) Cf. PH. BEY GELAT. *Répertoire annoté de la législation et de l'administration égyptienne*, Alexandrie 1908, 1^{re} partie, T. II, p. 480.

conclure avec les Puissances amies seront complètement exécutés en Egypte ».

Par ces dispositions réciproquement adoptées par la Porte et par l'Egypte, tous les traités antérieurs à 1841, conclus par le Sultan, sont désormais applicables à l'Egypte pour y avoir leur plein effet. Il s'ensuit que d'une part, les Capitulations subsistaient en Egypte après le changement de régime, que d'autre part, les dispositions des lois antérieures ou postérieures à l'octroi de ce firman concernant l'administration du pays et édictées par la Porte devaient être observées en Egypte. En ce qui concerne plus particulièrement le Hatti-Chérif (4) de Gulhané de 1839, ce dernier, publié avec une grande solennité comme apportant à l'Empire Ottoman, la sécularisation d'un droit demeuré jusqu'alors exclusivement religieux, avait pour objet d'inaugurer de nouvelles institutions particulièrement libérales, signes d'un temps nouveau. S'expliquant sur ces intentions, le Sultan écrivait : « Ces institutions doivent principalement porter sur trois points : 1) Les garanties qui assurent à nos sujets une parfaite sécurité quant à leur vie, leur honneur, leur fortune ; 2) Un mode régulier d'asseoir et de prélever les impôts ; 3) Un mode également régulier pour la levée des soldats et la durée de leur service.

C'était donc une nouvelle politique en matière d'impôts qui était inaugurée. Abandonnant l'usage des monopoles, qualifiés de funestes dans le Hatti-Chérif de 1836, repoussant également le procédé des concessions vénales appelées *iltizam*, par lesquelles l'administration civile et financière d'une localité est livrée à l'arbitraire d'un seul homme, le Sultan proposait « que chaque membre de la société ottomane fut taxé pour une qualité d'impôt déterminée en raison de sa fortune et de ses facultés et que rien au-delà ne puisse être exigé de lui ».

C'était sur ces principes que se créa l'autonomie politique et financière de l'Egypte, vassale de la Porte, mais

(4) Cf. Hatti-Chérif de Gulhané ou loi de Tanzimat de 1839, intégralement reproduit dans FÉRAUD-GIRAUD, *op. cit.*, T. I.

au point de vue qui nous intéresse, celui du régime fiscal, une divergence d'application ne devait pas tarder à s'opérer entre la Turquie suzeraine et le vassal en ce qui concerne les étrangers et tout particulièrement la possibilité, pour ces derniers, de posséder des immeubles.

Cette question intimement liée à celle des impôts immobiliers, avait pris en Egypte et en Turquie des tournures différentes. En Turquie, il fut nécessaire d'attendre jusqu'en 1867, jusqu'à la promulgation du firman du 7 sepher 1284 et au protocole Bourée qui le suivit le 9 Juin 1868 pour voir les étrangers admis à posséder des biens-fonds, contraints en conséquence d'en payer les taxes, charges ou contributions venant à frapper les immeubles urbains ou ruraux (5) et devenir justiciables de la justice locale pour tous les litiges venant à survenir relativement aux biens immobiliers.

En Egypte au contraire, l'usage s'était répandu en pratique, que les étrangers pussent posséder des immeubles, les acquérir personnellement ou par des personnes interposées; de même ils payaient sans réclamation, les impôts qui frappaient ces biens. Les libéralités personnelles de Méhémet-Ali, ne firent que confirmer cet usage déjà si bien établi, que lorsque fut promulgué à Constantinople, le firman de Sepher 1284, le Gouvernement égyptien ne pensa même pas à s'en prévaloir, ni en ce qui concernait la question de l'impôt ni en ce qui se rapportait à la compétence juridictionnelle qui, en Egypte, avait été réservée de longue date par la coutume, aux Consuls, même en matière immobilière.

Arrivant en 1878 (6) nous nous trouvons en face de pratiques généralement suivies, de nature plus complexe. Nous y voyons les habitants de l'Egypte soumis à une diversité assez grande de taxes. Parmi ces dernières, les

(5) Voir texte du firman de 1284, *supra* p.

(6) Le choix de cette date n'est pas arbitraire, c'est celle à laquelle fut instituée la grande commission internationale d'enquête, dont l'objet était de réformer le système défectueux de l'établissement et la perception des impôts en Egypte.

plus importantes sont assurément l'impôt sur les terres et l'impôt sur la propriété bâtie, rurale ou urbaine, impôts assez mal déterminés et régis par les principes du droit musulman et soumis à des inégalités considérables résultant de l'application à la détermination de la nature fiscale des terres de principes religieux pratiqués de longue date. Ces principes assez complexes peuvent se résumer ainsi : la terre était déterminée quant à sa nature propre et quant à sa soumission à l'impôt par des règles prenant en considération sa situation géographique, la religion du propriétaire, la façon dont elle avait été acquise et la nature de son irrigation (7). C'est ainsi qu'on distinguait les terres décimales ou « *ouchouri* » irriguées par les fleuves d'Arabie ou l'eau de pluie, propriétés des musulmans ayant embrassé l'islamisme spontanément et non par force, ou distribuées entre les vainqueurs lors d'une conquête. Au contraire les terres *Kharadji* ou tributaires, étaient les terres qui ne rentraient pas dans le nombre de celles dont la condition vient d'être énoncée. La distinction précédente présentait au point de vue de l'impôt une importance considérable. Tandis en effet que les terres « *ouchouri* » étaient soumises à un impôt équivalent au 1/10 du revenu et appelé dîme, les terres *kharadji* (tributaires) supportaient une double imposition : la première constituant une taxe sur le revenu, assez forte, variait entre le tiers et la moitié de la récolte et payée en nature ; la seconde était un impôt fixe, véritable impôt sur le capital et indépendant de la mise en culture des terres.

L'application des purs principes religieux de la qualification des terres, aurait dû empêcher l'Egypte de compter des terres « *kharadji* » puisque le pays avait été conquis en 641, fort probablement par la force, et qu'en tout cas, il n'était pas arrosé par les fleuves d'Arabie. Effectivement

(7) Cf. ARTIN YACOB PACHA, *La propriété foncière en Egypte*, p. 22.

ABD EL HAKIM EL RIFAÏ. *Le mouvement de réforme des impôts en Egypte*, Paris 1929, p. 42 et suiv.

FOURNIER DE FLAIX. *L'impôt dans les diverses civilisations*, p. 502 et suiv.

il en fut longtemps ainsi. Ce n'est qu'après la distribution des terres incultes aux habitants, distribution effectuée en 1813 par Méhémet-Ali, désireux de développer l'étendue des terres cultivées, que certaines terres d'abord exemptes d'impôt furent soumises à une sorte de dîme, assez semblable à l'impôt décimal des terres « *ouchouri* », mais à tort, puisqu'elles n'étaient pas irriguées par l'eau de l'Ouchour.

Mais la situation nouvelle créée aux terres d'Égypte, dites « *ouchouri* », ne correspondait plus au sens premier du mot, une distinction s'opéra. Tandis qu'on réservait le terme de *kharadji* aux terres cultivées effectivement en 1813, au contraire on dénomma *ouchouri* les terres *abadieh* (incultes) mises en culture à cette époque et exemptées de l'impôt foncier. En 1854, la situation de ces terres changea une première fois, et un premier impôt, égal au 1/10 du revenu du produit de la terre fut institué par Saïd Pacha ; de cette époque date la dénomination de « *ouchouri* » donnée aux terres primitivement incultes et soumises plus tard à cette dîme du dixième. En 1871, une deuxième complication survint. Pour rétablir ses finances obérées, le Khédive, par la loi du *Muqabala* (rachat), imagina de capitaliser à la valeur de rachat en douze ans (c'est-à-dire six fois la taxe complète) la moitié de l'impôt foncier sur toutes les propriétés (8). Ce rachat était volontaire, ses effets devaient être perpétuels, il équivalait à un escompte de tous les paiements futurs, de la moitié capitalisée à un taux d'intérêt composé de 8 1/3 %. En 1876, on cessa d'appliquer cette loi de rachat qui avait exercé ses effets sur 36 % des terres « *ouchouri* » et sur 7 % des terres « *kharadji* ». La réduction d'impôts consentie en 1871, renvoyée jusqu'à l'année 1886. En 1880, le système fiscal appliqué aux terres subit une nouvelle transformation : la loi de *Muqabala* ne fut plus appliquée, un régime unique, commun, vint remplacer la distinction entre les terres rédîmées et terres soumises à l'impôt normal. Une

(8) Cf. CRAIG, *op. cit.* p. 37.

compensation totalisant une annuité de 8 millions 1/2 de livres égyptiennes, payable pendant cinquante ans, fut accordée aux propriétaires des terres commuées sous l'empire de la loi de Duqubala.

Tel est l'impôt foncier que trouva en Egypte la commission supérieure d'enquête désignée par décret khédivial du 27 Janvier 1878 pour étudier, à la suite de la carence financière de l'Egypte, les causes de la défaillance de l'Etat en matière de paiement des emprunts étrangers et rechercher les mesures et moyens qui « eu égard à l'assiette et à la perception de l'impôt permettraient d'assurer la rentrée de ces revenus tout en respectant les droits légitimes des contribuables ».

Cette commission composée de membres Français, Anglais et Egyptiens trouva devant elle un système fiscal d'une complexité et d'une obscurité fort grandes. En effet, outre l'impôt foncier précité, assez bien défini et connu, les autres impôts étaient : l'impôt sur la propriété bâtie, l'impôt sur les dattiers, fort mal appliqué, la capitation ou *Ferdah* qui comprenait trois classes de contribuables et qui datait du temps de la conquête de l'Egypte par les Arabes (9), une sorte d'impôt des patentes, impôt professionnel arbitrairement appliqué, un impôt sur le sel, cause d'un grand nombre d'abus, et en outre une dizaine d'impôts plus ou moins bien définis et plus ou moins appliqués dans les différentes parties du pays.

A ces impôts s'ajoutait la corvée, tellement répandue qu'elle était considérée à l'avènement d'Ismail Pacha « comme la cause principale, sinon la cause unique qui avait empêché le pays de prendre tout le développement dont il était susceptible ».

Tel est l'exposé succinct de la situation fiscale en Egypte avant l'institution de la Commission internationale d'enquête. Cet exposé présenté ainsi sans tenir compte de l'influence des Capitulations, ne correspond pas à la réalité,

(9) Lors de la conquête, les Arabes avaient institué un impôt personnel uniforme, auquel était assujettis tous les habitants et dont le taux annuel était de 2 dinars.

et il est nécessaire de montrer la discrimination que les traités ou l'usage avaient introduit en ce qui concerne les perceptions opérées d'une part, sur les indigènes, d'autre part, sur les Européens. Cette distinction est indiquée dans un esprit politique dont nous ne tiendrons pas compte pour le moment, dans un note du Contentieux de l'Etat égyptien (10) rédigée en 1929. Cette note s'exprime ainsi :

« Avant la réorganisation du système fiscal égyptien qui fut entreprise à la suite de la crise financière de 1878, la source principale des recettes de l'Etat était l'impôt foncier, il représentait à lui seul les trois quarts des revenus du Trésor tirés de l'impôt.

« Or, dès l'époque où Mohamed Ali eût accordé aux étrangers le droit d'acquérir des biens immobiliers en Egypte, à savoir dès le début de son règne, les propriétaires étrangers furent assujettis à l'impôt foncier et il ne vint jamais à l'idée d'aucune Puissance capitulaire de protester contre cet assujettissement bien qu'il n'eut fait l'objet d'aucun accord entre le Vice-Roi et les Puissances.

« Il est vrai qu'en Turquie l'accession des étrangers à la propriété immobilière, qui ne fut autorisée que bien plus tard, par la loi ottomane du 7 Safar (30 Juin 1867) fit l'objet d'un accord diplomatique. Mais il ne faut pas se méprendre sur la portée et l'objet de cet accord diplomatique. Bien qu'il y soit fait mention des charges et contributions frappant les immeubles, on ne saurait dire que l'assentiment des Puissances Capitulaires était nécessaire pour que le Gouvernement Ottoman ait le droit de percevoir ces contributions (on ne peut pas supposer en effet que le Gouvernement Ottoman accorde à des étrangers le droit de devenir propriétaires sur son propre territoire sans les soumettre à l'impôt foncier), cet assentiment a été rendu nécessaire parce que les étrangers en devenant propriétaires étaient soumis à la juridiction et à la législation ottomane pour toutes les questions relatives à la

(10) Pouvoirs de l'Etat égyptien en matière de taxation des sujets des Puissances Capitulaires, a fait l'objet d'un article du *Temps*, 7 mai 1929.

propriété foncière, ce qui était une dérogation aux Capitulations ».

Quant aux autres impôts qui existaient en Egypte pendant la période antérieure à 1878, les étrangers payaient bien entendu les plus importantes des contributions indirectes : les droits de douane et les droits d'octroi ; par contre, ils n'acquittaient pas de droit de timbre et certaines petites taxes d'un très faible rendement. Ils payaient aussi, outre l'impôt foncier, certaines contributions directes : la dîme sur les dattiers par exemple ; par contre, ils n'étaient pas assujettis à l'impôt professionnel et à la taxe sur les chevaux et voitures.

En ce qui concerne l'impôt sur la propriété bâtie, ils y étaient assujettis en principe, mais ainsi qu'il a déjà été signalé plus haut, le recouvrement de cette branche de l'impôt foncier rencontre toujours de grandes difficultés.

La commission d'enquête, une fois son travail de recherche effectué, établit son rapport, proposant la refonte complète du système fiscal sur ces bases législatives et administratives analogues à celles appliquées en Europe.

Elle proposa la suppression de quelques-unes des impositions les plus critiquées, à rendement minime ou inclusives d'un coefficient arbitraire ou vexatoire. L'impôt personnel fut supprimé ainsi que les octrois et d'autres prestations de nature anachronique, la corvée fut réglémentée et l'impôt foncier fut révisé.

Mais la réforme commencée en 1878 et poursuivie au cours des années suivantes par la suppression de nombreuses taxes et par l'aménagement des nouvelles impositions, ne se réalisa pas sans difficultés.

D'une manière générale, furent abrogées :

En 1892, la taxe professionnelle ; en 1891, la taxe sur les chèvres ; en 1899, la taxe sur les véhicules et les bêtes de somme ; en 1903, les octrois ; en 1905, la taxe sur les bateaux ; en 1906, l'impôt sur le sel ; en 1909, la taxe sur les dattiers.

Cette période de cinquante années qui suivit la carence

financière de l'Egypte, a été particulièrement active en réformes et innovations. Elle a été divisée en quatre périodes par M. Craig (11) :

- 1) 1879-1889 : « La lutte contre la faillite », appelée : *The race against bankruptcy* par Lord Milner.
- 2) 1889-1904 : Stabilité sous le contrôle strict de la Dette publique.
- 3) 1904-1922 : Prospérité sous le contrôle britannique.
- 4) 1922-1929 : Quasi indépendance financière.

Cette évolution est illustrée d'une façon particulièrement intéressante par le tableau du budget égyptien au cours de ces périodes et par l'accroissement du fonds de réserve constitué par l'Egypte.

ANNÉE	BUDGET EN L. E.		FONDS DE RÉSERVE EN L. E.
	Recettes	Dépenses	
1880.	8.998.799	7.691.424	
1889.	9.718.958	9.500.531	1.100.474
1904.	13.690.560	10.588.473	11.834.141
1922.	35.763.744	28.247.171	13.046.232
1928.	40.366.975	37.229.559	39.852.369

Cette situation particulièrement brillante en apparence, surtout pour la dernière période, appelle cependant une remarque importante. De tels résultats ne peuvent être en effet entièrement considérés comme représentant l'évolution réelle de la fortune publique. Ils n'ont été obtenus en réalité que par l'effet de retards successifs apportés à la réalisation de travaux d'utilité publique et d'édilité qu'exige le développement du pays et à la suspension des mesures projetées par le Gouvernement en matière d'enseignement public et d'amélioration de l'hygiène sociale, rendus impossibles à appliquer à cause de la situation troublée de l'Egypte au cours de ces dernières années, aussi bien au point de vue économique qu'au point de vue

(11) Cf. CRAIG, *op. cit.* p. 47.

politique. C'est pour cette raison que le budget établi par le Gouvernement dictatorial pour l'année financière 1929-1930 prévoyait à la suite de la mise à exécution de certains grands travaux publics, une diminution de 8 millions 460.000 L. E. du fonds de réserve, diminution destinée à compenser l'excédent des dépenses sur les recettes.

	Recettes	Dépenses	Variation du fonds de réserve
1929.	38.950.000	47.410.000	8.460.000

Ces renseignements étant rappelés, il importe de considérer la question du régime fiscal de l'Égypte dans ses rapports avec les Capitulations.

Cette question, d'une importance capitale à l'heure actuelle où elle fait l'objet des efforts constants du Gouvernement égyptien, doit être divisée en plusieurs parties :

- 1) Conférence internationale de Londres de 1885.
- 2) Création de la Municipalité d'Alexandrie, 1890.
- 3) Affaire d'Héliopolis.
- 4) Projets Milner, Curzon, Saroit, Chamberlain.
- 5) La jurisprudence des tribunaux mixtes en matière fiscale.
- 6) La thèse juridique égyptienne actuelle et le point de vue européen.
- 7) Projet de traité anglo-égyptien, juillet 1929.

LA CONFÉRENCE DE LONDRES DE 1885

En 1885, la situation de l'Égypte était particulièrement importante au double point de vue financier et fiscal. Au point de vue financier l'Égypte se trouvait dans une situation d'ingérence internationale, qui était la conséquence de sa défaillance de 1875, date à laquelle elle avait dû décider de surseoir au paiement des bons du trésor et au service de ses emprunts antérieurs. Et de même qu'à cette époque se réalisait dans le domaine judiciaire la création des tribunaux mixtes, de même dans le domaine financier

et comme corollaire du premier se créait, avec la collaboration des Puissances et de l'Égypte, la Caisse de la Dette publique.

Les causes de cette carence financière sont nombreuses et exigeraient pour être exposées comme elles le méritent, des développements pour lesquels la place nous manque. Il est cependant utile d'en résumer les plus importantes.

A la mort de Saïd Pacha, la dette égyptienne était évaluée à 250 millions de francs auxquels s'ajoutaient 88 millions représentant les 176.602 actions du Canal de Suez souscrites par le Khédive. Un autre inventaire, publié par Ismaïl Pacha, successeur de Saïd Pacha, fit ressortir un total de dettes de 367 millions (12).

Le nouveau Vice-Roi, à peine installé, émit en 1864 un premier emprunt au taux de 7%, cette émission fut suivie dans la suite, chaque année, de nouveaux emprunts. En 1868, une banque française, la « Société Générale », sur la promesse qu'aucune nouvelle émission de rente ne serait effectuée jusqu'en 1876, fournit au Khédive une somme de 296 millions. Mais la promesse du Khédive ne fut pas tenue et de nouveaux bons furent émis par le Gouvernement égyptien. En 1870 la « Banque Franco-Egyptienne » consentit un prêt de 175 millions. La guerre de 1870 fit se fermer devant l'Égypte le marché français. C'est alors que le Khédive promulgua la loi de Muqalaba rapportée plus haut et dont le revenu immédiat fut de 125 millions. Puis successivement furent lancés à Paris et à Londres, en 1873, un emprunt de 800 millions, en 1874 une émission de 125 millions de titres et pour 200 millions de bons du trésor à un taux atteignant 15 %. A ce moment le Gouvernement turc cessa ses paiements, ce qui acheva de discréditer les valeurs égyptiennes. Le Gouvernement français, pressenti d'accepter l'offre de 176 mille actions appartenant au Khédive pour 100 millions de francs, hésitait à effectuer cette opération ; le Gouvernement britannique, moins d'une semaine après, s'empessa de prendre à son

(12) Cf. DE FREYCINET. *La question d'Égypte* (2^e édit.), p. 148.

compte un marché aussi intéressant aux points de vue politique et financier.

C'est à ce moment que le Gouvernement britannique confia à un de ses fonctionnaires la mission d'étudier la situation du Trésor égyptien et de rechercher quelles garanties l'Egypte pourrait offrir à ses créanciers. Ce fonctionnaire rédigea un rapport préconisant l'unification de la Dette, l'établissement d'un budget de 210 millions de recettes probables et la constitution d'un *bureau de contrôle*, évidemment réservé à des agents britanniques. La politique avisée du Gouvernement français, tout particulièrement du duc Decazes réussit à convaincre le Khédive de créer une caisse spéciale contrôlée par les commissaires des principales Puissances créancières. Cette caisse fut effectivement créée le 2 mai 1876 par un décret du Khédive et confirmée quelques jours après par un nouveau décret du Khédive du 7 mai 1876 dont le préambule et les principaux articles sont les suivants :

« Nous, Khédive d'Egypte, voulant prendre des mesures définitives et opportunes pour obtenir l'unification des diverses dettes de l'Etat et celle de la daïra Sanich, ainsi que la réduction des charges excessives résultant de ces dettes et voulant donner un témoignage solennel de notre ferme intention d'assurer toutes garanties aux intérêts engagés, avons résolu d'instituer une caisse spéciale chargée du service régulier de la Dette publique et de nommer à sa direction des commissaires étrangers, lesquels seront, sur notre demande, indiqués par les Gouvernements respectifs comme fonctionnaires aptes à remplir le poste auquel ils seront nommés par Nous, en qualité de fonctionnaires égyptiens, dans les conditions suivantes :

ARTICLE PREMIER. — Il est institué une Caisse de la Dette publique chargée de recevoir les fonds nécessaires au service des intérêts et de l'amortissement de la dette et de les destiner exclusivement à cet objet.

ART. 2. — Les fonctionnaires, les caisses locales ou les administrations spéciales qui, après avoir recouvré, reçu

ou concentré les revenus spécialement affectés au paiement de la dette, sont ou seront à l'avenir chargés de les verser au Trésor central ou de les tenir à la disposition des ordonnateurs des dépenses de l'Etat, sont, par l'effet du présent décret, obligés d'en faire le versement pour le compte du Trésor et de l'Etat à la Caisse de la Dette publique, qui sera. à cet égard, considérée comme une caisse spéciale du Trésor...

La Caisse de la Dette publique recevra de la daïra Sanich la somme intégrale nécessaire au service des intérêts et de l'amortissement du montant de ses dettes unifiées ; elle recevra également les fonds de l'annuité due au Gouvernement anglais et représentant l'intérêt sur les actions du canal de Suez. »

Par cet acte, le Khédive acceptait une abdication considérable de sa souveraineté, la mise en tutelle de l'Egypte et l'immixtion de l'Europe dans les affaires intérieures du pays.

Malgré ce premier décret, cependant solennellement accepté, les Puissances n'eurent pas confiance dans la sincérité du Khédive et exigèrent, sous l'action énergique des représentants de la France et de la Grande-Bretagne, la promulgation d'un nouveau décret dont l'importance politique fut si considérable qu'il est réputé avoir institué en Egypte le *condominium de la France et de l'Angleterre*. Par ce décret les deux Gouvernements étaient conduits à prendre une véritable part dans le Gouvernement de l'Egypte, à se substituer pour ainsi dire à lui dans la gestion de ses finances. Deux commissaires généraux étaient nommés (art. 13), l'un anglais, l'autre français. Peu après, en 1880, la loi dite de liquidation, concertée entre le successeur du Khédive Ismaïl et les Puissances, établissait une véritable charte budgétaire de l'Egypte et donnait aux Puissances créancières d'irrévocables garanties. La dette alors atteignait 98.748.930 livres sterling.

En 1885, de nouveaux embarras financiers, consécutifs surtout aux troubles de 1882, conduisaient l'Egypte à

contracter un nouvel emprunt international garanti par les Puissances et dont le service était confié à la Caisse. Cet emprunt consenti par les grandes Puissances eut de multiples conséquences.

1) Il modifia l'arrangement de 1880. On classa les revenus en deux groupes : les revenus affectés et les revenus non affectés, de même les dépenses furent réparties en dépenses autorisées (5.020.000 L. st.) et dépenses non autorisées. « Le droit pour la Caisse de réclamer tout excédent particulier fut subordonné à l'existence d'un excédent général après que le service de la Dette et les dépenses autorisées eussent été assurées » (13).

2) Il eut pour résultat de conférer aux décisions des Puissances la nature de véritables traités internationaux limitant l'exercice du pouvoir souverain (14).

La Cour d'Appel mixte appelée à juger précédemment de sa compétence en matière financière avait résolu la question d'abord par l'affirmative (arrêt Carpi, mai 1876) mais dans l'affaire Sursosk en 1880 elle avait reconnu son incompétence en déclarant « que tout gouvernement serait impossible si pour les actes les plus légitimes (réduction d'intérêt des titres de la Dette) l'Etat pouvait être poursuivi devant les tribunaux. »

Effrayée des conséquences d'une telle théorie, la Caisse de la Dette avait exigé, deux mois plus tard, lors de la promulgation de la loi de liquidation, que la compétence des tribunaux mixtes fût explicitement formulée en cas d'infraction au régime financier (art. 38 de la loi de liquidation). Cette attribution de juridiction fut attaquée par le Gouvernement égyptien, un peu plus tard, comme contraire à l'article 11 du règlement d'organisation judiciaire. En effet, le 18 septembre 1884, le Ministre des Finances informa les Commissaires de la Dette publique qu'en vertu d'une décision du Conseil des Ministres, les chefs des administrations dont les revenus étaient affectés, par la

(13) Cf. CRAIG, *op. cit.*, p. 19.

(14) Cf. LAMBA, *op. cit.*, p. 199 et s. Arrêt de la Cour d'appel mixte, 11 mars 1880, 22 avril 1880.

loi de liquidation, au paiement de la dette consolidée seraient invités à verser directement la somme destinée au rachat de la dette, au Ministère des Finances. Le Gouvernement arguant de l'article 11 R. O. J. violait ainsi ouvertement l'article 12 du décret du 2 mai 1876 et l'article 31 de la loi de liquidation. Les commissaires protestèrent et assignèrent le Gouvernement devant les tribunaux mixtes. La question vint devant le tribunal mixte du Caire qui jugea de sa compétence en déclarant que les commissaires de la Dette, représentants légaux des porteurs de titres, avaient qualité pour poursuivre l'exécution des dispositions de la loi devant les tribunaux de la Réforme contre l'administration financière (Jugement, Tribunaux mixtes du Caire, 9 décembre 1884).

C'est après que s'ouvrit la Conférence internationale de Londres de 1885 ; il y fut convenu que les tribunaux mixtes « n'auraient pas à connaître de l'action intentée par les Commissaires de la Dette contre le Gouvernement égyptien... tant en leur qualité qu'en leur nom personnel en paiement des sommes affectées à l'amortissement et qui ont été versées directement à la Caisse du Ministère des Finances pendant les mois de septembre et octobre 1884 » (art. 26 du décret du 27 juillet 1885 instituant un emprunt de 9.000.000 de livres consenti par les Puissances à la Conférence de Londres (15).

Il y a lieu, en anticipant un peu sur le développement chronologique, de signaler que cette même question de compétence s'est présentée à nouveau en 1896. A cette date la Caisse de la Dette (16) votait, le 26 mars 1896, sur la demande du Gouvernement égyptien, un prélèvement de 500.000 livres sur les fonds de la réserve générale pour servir aux frais de l'expédition militaire de Dongola. Saisis d'une réclamation judiciaire de la part des porteurs de titres de la Dette en faveur desquels la réserve susdite avait été constituée, le tribunal mixte du Caire d'abord

(15) Cf. GELAT BEY. *Répertoire général annoté*, T. II, p. 140.

(16) MESSINA. *Juridiction administrative des tribunaux mixtes*, p. 34, note 1.

(8 juin 1896), la Cour d'Alexandrie ensuite (2 décembre 1896), se déclarèrent compétents pour statuer sur « une action intentée par un syndicat de porteurs de titres contre le Gouvernement égyptien, lorsque cette action a pour cause une atteinte aux droits acquis des porteurs de titres et constitue de la part du Gouvernement un excès de pouvoir ». Mais c'est surtout en ce qui concerne l'application des principes capitulaires en matière fiscale, que la Convention de Londres offre un intérêt particulier pour les Puissances et pour l'Egypte. En effet, la question ouverte à Londres en cette matière en 1885 est loin d'être résolue à l'heure actuelle ; les termes ambigus de la Déclaration du 26 mars ont en effet créé sur le fond même du droit de l'Egypte en matière fiscale, une controverse juridique entre une certaine doctrine étrangère et les juristes égyptiens.

Cette controverse, par les intérêts considérables dont elle traite et par les questions de droit qu'elle soulève, est un des problèmes les plus importants de la question actuelle de l'amendement du régime capitulaire. En réalité, la question posée à Londres devant la Conférence internationale était assez complexe. Outre la question politique de la sécurité du canal de Suez, elle comprenait trois parties. La première était relative à la demande du Gouvernement égyptien d'être autorisé à émettre un emprunt international de 9 millions de livres au taux de 3 1/2 % et dont le service serait garanti « conjointement et solidairement » par les six grandes Puissances. Les détails de cet emprunt furent réglés par le décret du 27 juillet ; ce dernier établit, conformément à la transaction opérée à Londres, un impôt de 5 % sur les coupons des dettes privilégiées et unifiées (17).

Une deuxième partie se rapportait à la modification de l'arrangement établi en 1880 sur les rapports réciproques de la Caisse de la Dette publique et du Gouvernement égyptien. Il en résulta pour ce dernier une amélioration très sensible de sa situation financière. La Convention

(17) Cf. CRAIG, *op. cit.*, *Egypte Cont.*, n° 118, p. 20.

décida pour alléger la tension qu'avaient créé les décisions de 1880, que les versements au fonds d'amortissement seraient momentanément suspendus et que le paiement des coupons serait réduit de 5 % jusqu'à la fin de 1877. Les arriérés, sans être annulés, étaient donc différés quand à leur paiement jusqu'en 1877.

Enfin, la troisième partie de la question financière traitée à Londres en 1885 se rapporte à la requête faite par l'Egypte à l'effet d'être autorisée à percevoir sur les étrangers de nouveaux impôts directs, dont le plus important est celui créé en 1885 et relatif à l'impôt sur la propriété bâtie.

A ce propos, il est nécessaire de rappeler où en était la question de l'impôt immobilier en Egypte en 1885.

Nous avons parlé à différentes reprises de la différence de traitement des étrangers quant à l'exercice de la propriété immobilière en Egypte d'une part, en Turquie d'autre part, à la fin du siècle dernier. Nous avons vu que tandis qu'en Turquie la propriété foncière était demeurée entièrement fermée aux étrangers jusqu'à la loi du 18 juin 1867 (loi du 7 sepher 1284) tout au contraire en Egypte, l'usage et la politique de Méhémet-Ali avaient depuis longtemps accordé aux étrangers la possibilité de posséder des biens-fonds.

En fait donc, sinon en droit, les étrangers possédaient en Egypte, bien avant la loi de 1867, des propriétés foncières et acquittaient l'impôt dont elles étaient grevées. Cet impôt d'ailleurs assez léger, n'était l'objet d'aucune réclamation en dépit de l'illogisme des règles de perception, des difficultés qu'y apportait la différence des terres *Kharadji* et *Ouchouri* et des conséquences qu'impliquait à cette époque la loi funeste du Muqabala (rachat) dont nous avons étudié plus haut quelques-uns des caractères les plus importants.

Rien en effet de plus inégal et de plus étrange que le taux de l'impôt foncier payé en Egypte au moment des travaux de la Commission internationale d'enquête de 1878. Des causes sans nombre influaient en réalité sur la

détermination des taxes imposées aux propriétaires des terrains et la plus sensible peut-être venait de l'insuffisance ou parfois même de l'absence d'un personnel administratif compétent. Des règles si nombreuses, si mal connues des intéressés, rendaient à proprement parler la taxation arbitraire.

Cette taxe, d'une importance considérable pour la propriété individuelle des fellahs et pour le rendement des impôts, n'était perçue et fixée qu'en fonction du zèle ou de l'honnêteté du personnel chargé de la fixation de l'assiette ou de la perception. La confusion était à tel point répandue que pour le contrôleur général des recettes l'impôt foncier était un impôt de répartition. « Pour telle province, disait-il, il y a telle somme à percevoir, et cette somme est répartie entre tous les villages selon le nombre de feddans que contient chaque village », tandis que pour l'inspecteur général de la Basse-Egypte, l'impôt foncier était un impôt de quotité dont la somme n'était pas fixée à priori, mais était déterminée par le Ministère des Finances après l'établissement des rôles (18).

Les conclusions de la Commission d'enquête eurent pour effet d'amender ce système incompatible avec une bonne administration. Les réformes portaient sur les points suivants : la Muqabala fut supprimée, la perception de l'impôt fut enlevée aux autorités provinciales et un corps d'inspecteurs des finances fut créé.

On remédia aux inégalités fiscales tenant à l'inégalité de la constitution des terres en déterminant une condition unique pour toutes les terres du territoire ; enfin on procéda à un relevé général des terres en créant en 1898 une administration générale de l'arpentage. Cette dernière opération non encore terminée, un décret du 10 mai 1899 décida que l'impôt moyen des terres serait calculé au taux de 28,64 % de la valeur locative sans pouvoir dépasser 1,64 L. E. par feddan.

(18) Déposition n° 2 et n° 8 (Rapport préliminaire de la Commission d'enquête), citée par ABD EL HAKIM EL RIFAÏ, *op. cit.*, p. 63.

L'impôt sur la propriété bâtie.

Telles sont les mesures qui furent prises pour l'établissement de l'impôt foncier auquel furent soumis tous les possesseurs de biens-fonds sans distinction de nationalité.

En ce qui concerne l'impôt sur la propriété bâtie, le problème présente beaucoup plus de difficultés et il ne fallut pas moins que la réunion de la Conférence internationale de Londres pour aboutir à une solution définitive.

L'impôt sur la propriété bâtie est d'origine assez ancienne en Egypte. Etabli par Méhémet-Ali en 1842, au lendemain de son investiture comme Vice-Roi héréditaire d'Egypte et fixé dès cette époque au 1/12 de la valeur locative, cet impôt rencontra en Egypte de vives résistances de la part de l'ensemble de la population. C'est pourquoi en 1884, une nouvelle loi vint le réglementer à nouveau, y soumettant, cette fois, non seulement les indigènes, mais les étrangers. Cette loi, établie sur les bases du firman du 7 sepher 1284 qui avait accordé aux étrangers le droit de bâtir des immeubles dans l'Empire Ottoman, les assimilant aux sujets ottomans pour tout ce qui concerne la propriété immobilière, les obligeait à se conformer à toutes les lois et à tous les règlements de police relatifs aux propriétés foncières et en particulier « à s'acquitter de toutes les charges et contributions, sous quelque forme que ce soit, frappant ou pouvant frapper par la suite, les immeubles urbains ou ruraux (art. 2, loi de sepher 1284).

Tels étaient les textes de nature fiscale régissant la propriété immobilière. Ils subordonnaient, on le voit aisément, toute acquisition de propriété par un étranger au devoir de payer les impôts fonciers ou autres (19), venant à grever les biens-fonds.

Deux questions doivent être posées quant aux effets de cette loi :

(19) Sans préjudice pour les étrangers acquérant des biens-fonds d'avoir à se soumettre aux règlements de police décrétés par l'autorité administrative et relatifs aux propriétés foncières.

1) Cette loi était-elle *ipso facto* applicable à l’Egypte ?

2) L’acceptation des Puissances devait-elle être obtenue par l’Egypte préalablement à la taxation de l’impôt sur la propriété bâtie prévu par le décret du 13 mars 1884, conformément au texte de la loi de sepher 1884 ?

La dernière question pour être résolue exige d’être étudiée au double point de vue du droit et des faits. En droit strict, abstraction faite de toute autre considération, la loi turque de sepher 1284 était évidemment applicable à l’Egypte, et cette application résulte, sans doute possible, à la fois du firman d’investiture de 1841 dont les termes avaient spécifié que toute loi générale ottomane devait être appliquée en Egypte, et du fait que cette loi ayant été acceptée par les Puissances, elle était devenue un traité international comportant pour les Européens des charges et le privilège important d’être traitée en matière d’impôts sur le même pied que les sujets ottomans.

Or, cette loi ne fut nullement appliquée en Egypte et de plus les gouvernements égyptiens qui se succédèrent de 1867 à 1884, ne firent aucun effort pour chercher à la faire accepter par les étrangers, ni dans son principe, ni dans ses conséquences. De même le protocole Bourée (20), signé peu après à Constantinople, n’avait reçu en Egypte aucune des applications que lui avait conférées en Turquie l’acceptation des Puissances. C’est qu’en Egypte la force des faits fut plus grande que celle du droit. L’usage, en effet, avait consacré de longue date aux étrangers résidant en Egypte, la possibilité de posséder des biens-fonds et leur exemption de l’impôt sur la propriété bâtie. Cette exemption avait de plus fait l’objet de motifs importants de plusieurs arrêts de la juridiction mixte. En particulier dans un arrêt du 20 avril 1883) — postérieur au décret khédivial — la Cour d’Alexandrie déclarait que « soit en vertu des usages, soit en vertu des Capitulations, les étrangers n’avaient pas à payer d’impôts sur les propriétés bâties qu’ils possèdent dans les villes d’Egypte. »

(20) Bourée, nom de l’ambassadeur de France à Constantinople, chargé de négocier au sujet de la loi du 7 sepher 1284.

Le Gouvernement égyptien essaya alors de négocier officieusement, il soumit le projet de décret aux Puissances désirant rassurer les étrangers sur les mesures prévues concernant l'assiette et le mode de perception du nouvel impôt sur la propriété bâtie.

Le projet de décret prévoyait, à part un certain nombre d'immeubles non imposés en raison de leur caractère d'immeubles pieux, d'hôtels consulaires ou d'édifices publics, l'imposition de tous les immeubles d'habitation commerciaux et industriels. Il fixait le taux de l'impôt au $1/12$ de la valeur locative ($1/10$ pour le Caire) en prenant pour base, soit les baux, soit d'autres éléments comme comparaison avec d'autres immeubles ou la détermination directe. L'évaluation de la valeur imposable était confiée à des conseils d'évaluation mixtes nommés par un système électoral où les étrangers étaient représentés. De même des conseils de révision comprenant un délégué du Gouvernement et six membres égyptiens et étrangers tirés au sort sur une liste de vingt-quatre propriétaires élus pour la formation des commissions d'évaluation, étaient chargés de trancher les réclamations présentées par les propriétaires contre les décisions des conseils d'évaluation.

Ne pouvant faire accepter par les étrangers le projet de décret relatif à l'impôt sur la propriété bâtie, le Gouvernement égyptien décida de s'adresser aux Puissances étrangères pour obtenir leur adhésion au décret du 13 Mars 1884. *C'était reconnaître, de sa part, qu'en matière d'imposition, leur accord préalable était nécessaire et avouer que sans leur concours, il ne pouvait imposer la propriété bâtie* (21).

(21) Arrêt de la C. A. mixte, 4 juin 1891.

Il est intéressant de rapprocher au point de vue du droit capitulaire et de ses applications, la démarche précitée du gouvernement à l'effet d'obtenir l'adhésion des Puissances à un projet de décret d'ordre fiscal, à une démarche analogue faite par Saïd Pacha à l'intention d'obtenir le concours des gouvernements étrangers pour faire appliquer un règlement de police limitatif des droits des nationaux des Puissances capitulaires prévus dans les traités (1866).

Il fallut plus d'une année de négociations pour obtenir des Puissances leur agrément à la nouvelle imposition. Finalement celui-ci fut lié à l'émission d'un emprunt de 9 millions de livres demandé à Londres par l'Égypte et l'accord se fit entre les Puissances et le Gouvernement du Khédive au sujet de l'établissement à l'encontre des étrangers établis en Égypte d'un certain nombre d'impôts nouveaux. Le texte de cette convention signée à Londres le 27 Mars 1885 a une importance capitale. C'est le premier échec à la théorie capitulaire de l'exemption fiscale des étrangers. Cette convention contient la déclaration suivante du 21 Mars 1885 :

« Les Gouvernements d'Allemagne, d'Autriche-Hongrie, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, de Russie, de Turquie : considérant qu'ils reconnaissent l'équité de soumettre leurs nationaux aux mêmes taxes que les indigènes :

« S'engagent, conjointement avec le Gouvernement de Sa Majesté le Sultan, à signer une convention conçue dans les termes du projet ci-joint.

« Ils déclarent accepter un décret de Son Altesse le Khédive, rendu dans les termes du projet du décret ci-annexé. Ils consentent à ce que le décret soit reconnu par les Tribunaux de la Réforme comme une loi obligatoire aussitôt qu'il aura été publié officiellement par le Gouvernement de Son Altesse le Khédive et ils s'engagent à les inviter à y adhérer.

« En déclarant accepter l'application à leurs nationaux comme aux sujets locaux du décret de Son Altesse le Khédive, en date du 13 Mars 1884, concernant l'impôt sur la propriété bâtie, avec cette modification : les membres étrangers des Commissions et des Conseils de Révision institués par les articles 4 et 5 dudit décret seront désignés par les Consuls dans le cas où les élections resteraient sans résultat, ainsi que dans le cas où les délégués élus ne se présenteraient pas ; si les délégués du Consul ne se présentent pas, la Commission ou le Conseil de Révision procédera valablement en leur absence.

« Ils déclarèrent également accepter l'application à leurs nationaux comme aux sujets locaux du droit du timbre et du droit de patente, et s'engagent à entreprendre immédiatement, *de concert avec le Gouvernement égyptien*, l'étude des projets de loi établissant ces deux impôts ! »

Nous nous bornerons à signaler brièvement les conséquences immédiates et effectives de cet accord de principe. Nous nous étendrons ensuite assez longuement sur les conséquences juridiques actuelles et sur les théories que soutiennent d'une part les juristes étrangers, d'autre part, les intérêts étrangers relativement au droit et aux pouvoirs du Gouvernement actuel de l'Egypte en matière d'imposition des étrangers.

Ces déclarations furent suivies d'un certain nombre d'effets.

Les Puissances ayant accepté l'impôt sur la propriété bâtie, celui-ci fut institué, mais son application, en dépit de l'acceptation formelle des Puissances, ne put être effectivement réalisée immédiatement. Des difficultés surgirent surtout quant au fonctionnement des commissions d'évaluation ou de revision. Ces difficultés empêchèrent la perception de l'impôt si difficilement mis sur pied. Sa mise en application fut retardée jusqu'en Avril 1886 et son rendement passa à cette époque de 15.000 L. Eg. à 110.000 L. Eg.

Les contestations et les difficultés que souleva l'application du nouveau décret furent, conformément aux principes généraux, soumises à l'appréciation des tribunaux mixtes, et les arrêts sont nombreux qui règlent les litiges relatifs aux contestations survenues entre les propriétaires et les conseils de révision, réservant aux Tribunaux mixtes, le droit d'interpréter les dispositions du décret et de juger de la conformité de ses modalités d'application, avec la Déclaration de Mars 1885 (22).

Mais outre cet impôt, la Convention de Londres pré-

(22) Voir plusieurs de ces arrêts, antérieurs à 1892, dans BORELLI, *op. cit.* ; dans notes sous l'art. 11, R. O. J., p. 9.

voyait la possibilité pour le Gouvernement égyptien de créer un impôt de patente et un droit de timbre, auxquels seraient assujettis les étrangers aussi bien que les nationaux égyptiens.

L'impôt du timbre ne fut pas créé. Quant à l'impôt des patentes il fut effectivement institué par un décret du 8 Mars 1891, établissant un droit fixe et un droit proportionnel pour chaque profession sans distinction de nationalité. Le même décret déclarait libre à l'avenir, aussi bien pour les étrangers que pour les égyptiens, l'exercice de tout art, métier ou profession sous certaines conditions de police et d'hygiène.

Toutes les professions à l'exception d'un certain nombre désignées à l'art. 2 du décret qui les exemptait (paysans, fonctionnaires, caisses d'épargne) étaient assujetties à la patente. Les professions étaient réparties en deux catégories : la première comprenait les professions dénombrées dans un tableau qui déterminait également le montant de l'impôt frappant chaque profession particulière ; la 2^e comprenait toutes les autres professions. Ces dernières étaient frappées d'une taxe de 5 % de la valeur locative des locaux où s'effectuait la profession, ou le commerce. Le décret prévoyait les mesures d'exécution en cas de non-paiement (commandement rendu après cinq jours, exécutoire par le juge du tribunal mixte, saisie, exécution et vente des biens, meubles du patentable).

La perception de cet impôt imité de la patente française, mais bien inférieur quant à son assiette, rencontra de très nombreuses difficultés ; les Européens s'élevèrent contre une imposition, qu'ils jugeaient d'ailleurs, comme les indigènes, beaucoup trop lourde, d'autant plus qu'elle venait d'être instituée en même temps que l'impôt sur la propriété bâtie et qu'à Alexandrie en particulier, la Municipalité commençait elle aussi à imposer de lourdes charges aux habitants de la ville, taxes auxquelles étaient assujettis les étrangers aussi bien que les égyptiens.

D'autres raisons furent alléguées encore par les colonies étrangères des grandes villes égyptiennes qui tendaient à

démontrer que la situation financière de l'Egypte s'était assainie et que les budgets se soldant par un excédent de recettes, l'institution de l'impôt des patentes et celui du timbre n'apparaissent pas comme urgent ni même nécessaire. Devant l'opposition générale (23), le Khédive Abbas rapporta le décret établissant l'impôt des patentes au lendemain de son avènement en promulguant à cette fin le 28 Janvier 1892, un nouveau décret de suppression, accepté par les Puissances.

Que penser de l'évolution des impôts acceptés à Londres par les Puissances. Si l'impôt sur la propriété bâtie a survécu tandis que les autres ont dû être abandonnés par l'Egypte, ce n'est pas comme le croit un certain nombre d'auteurs égyptiens, que la mauvaise volonté des colonies européennes a su avoir raison de la faiblesse du Gouvernement. Il y a de plus plausibles raisons à cette différence de résultats. Si l'impôt sur la propriété bâtie a pu, après quelques négociations, recevoir son entière application, c'est qu'il reposait sur un fondement de justice et surtout qu'il frappait étrangers et indigènes sur un pied de parfaite égalité. Au contraire, l'impôt des patentes, par les discriminations qu'il établissait, par le manque de logique de son assiette qui éliminait de la perception la valeur locative des locaux d'habitation, contenait en lui ce coefficient d'arbitraire et d'inégalité qu'ont toujours repoussé les Européens dans les questions d'impositions fiscales. Mais il y a plus. Cet impôt des patentes était lourd, il venait à un moment inopportun. Le poids inégal des charges qu'il créait correspondait mal aux dépenses effectives du Gouvernement. Il exemptait en effet « les laboureurs et les cultivateurs », alors que la plus grande partie des dépenses était effectuée pour des améliorations agricoles et rurales (24). Il reposait donc de tout son poids précisément sur

(23) Cette opposition prit même, à certains moments, la forme de difficultés diplomatiques graves, principalement en ce qui concerne la France.

(24) Telles que l'amélioration du service des irrigations, création de routes agricoles, de canaux, etc.

ceux qui profitaient le moins des dépenses et des améliorations que les nouveaux impôts étaient destinés à financer. En réalité cet impôt inopportun était aussi impopulaire auprès des nationaux égyptiens que parmi les colonies européennes, et c'est devant les réclamations de tout le pays, et non pas seulement sur la demande des étrangers comme l'ont écrit certains auteurs égyptiens que le Khédive se vit contraint à son avènement d'en suspendre la levée.

Il y a au regard des Capitulations un problème excessivement important posé par la Convention de Londres. C'est le problème de droit international qu'ont soulevé les juristes égyptiens et les diplomates que l'Egypte délègue fréquemment aux Congrès internationaux (25) économiques ou parlementaires et que réfutent certains milieux

(25) Thèse tout particulièrement présentée, soit à Genève, à la Conférence économique internationale de mai 1927, à Paris, un peu plus tard, par Sadek Henein Pacha, par Fakry Pacha, ministre d'Egypte à Paris. La thèse des juristes et des diplomates égyptiens n'a, au cours des conférences ou des congrès internationaux qui se sont succédés depuis la guerre, presque jamais varié.

Voici, en ce qui concerne la matière de l'immunité d'imposition, comment s'exprimait, en octobre 1929, Fakry Pacha, ministre à Paris et représentant de l'Egypte à la Conférence de la Société des Nations, sur le traitement des étrangers :

« ...2° *Immunité d'imposition*. — On soutient que l'Egypte n'a pas la liberté d'assujettir les Etrangers, sujets des Etats Capitulaires, à tous les impôts ou taxes auxquels sont assujettis les Egyptiens eux-mêmes ; mais qu'elle doit, pour plusieurs catégories d'impôts ou taxes, obtenir au préalable l'agrément de ces Etats. A la vérité, le gouvernement égyptien conteste cette manière de voir, et affirme que les textes des Capitulations et des précédents n'accordent aux sujets des dits Etats que l'égalité de traitement avec les nationaux, cette égalité étant le maximum de ce que l'Etranger peut raisonnablement demander. La thèse suivant laquelle les Capitulations apporteraient une restriction à la liberté d'imposition ne pouvait s'expliquer que par la crainte que dans l'Etat politique et administratif d'autrefois, une discrimination ne fût établie, soit dans l'établissement, soit dans la perception de l'impôt, entre les étrangers et les nationaux.

« Par son adhésion à l'article douze de la Convention proposée par la Société des Nations, l'Egypte s'engagerait à observer la parfaite égalité de traitement. Le Gouvernement Royal a pleine confiance que, dans ces conditions, la présente Conférence sera considérée par les Etats Capitulaires comme une occasion opportune d'examiner si le régime du projet de convention ne constitue pas, à l'heure présente, une garantie amplement suffisante. »

juridiques étrangers suivis en cette voie par la doctrine de la jurisprudence des Tribunaux mixtes. Ce problème est celui des droits actuels de l'Égypte en matière fiscale à l'égard des étrangers établis sur son territoire.

Bien que l'exposé de cette controverse sur les conséquences diversement appréciées de l'amendement créé aux règles capitulaires par la Convention de Londres de 1885 dut trouver logiquement sa place immédiatement après le développement que nous avons donné dans les pages précédentes, il nous semble utile pour présenter le problème dans toute son ampleur de faire précéder les opinions qui ont été émises à son sujet, des questions juridiques et politiques qui se sont présentées depuis 1885 devant l'Égypte et les Puissances et qui ont forcément réagi sur les points de vue des intérêts en présence.

CHAPITRE II

PRINCIPALES QUESTIONS FISCALES DE NATURE JURIDIQUE ET POLITIQUE QUI SE SONT PRÉSENTÉES EN ÉGYPTÉ DEPUIS 1885

- 1) Municipalité d'Alexandrie : *Caractère particulier de la Municipalité d'Alexandrie. — Conséquences de cette organisation au point de vue fiscal et juridique.*
- 2) Affaire d'Héliopolis : *Historique de l'affaire. — Arguments de fond. — Arguments de texte présentés par la Société. — Réponse de l'Avocat du Gouvernement. — Attendus qui dans le jugement en 1^{re} instance concernent en droit international les pouvoirs de l'Égypte en matière de taxation des sujets étrangers. — Arrêt de la Cour d'Alexandrie (30 Avril 1913). — Son importance. — Résumé de la partie réservée aux rapports de l'Etat égyptien et des Puissances Capitulaires.*
- 3) Question de la taxe des Ghaffirs : *Résumé du développement historique de cette question. — Acceptation par les Puissances du droit de gardiennage (Novembre 1929).*
- 4) Projet Milner (1920) : *Historique de ce document. — Points principaux traités dans ce document. — Etude particulière de la solution proposée par la Mission Milner pour résoudre la question de l'amendement des privilèges conférés aux Puissances Capitulaires. — Examen du point de vue de Lord Milner en ce qui concerne la législation fiscale. — Conséquences du rapport Milner.*

- 5) *Projet Curzon (1921) et négociations ultérieures. — Lien entre le projet Curzon et le projet Milner. — Déclaration d'indépendance (1922), les quatre points réservés. — Négociations Sarait-Chamberlin (1928). — Projet de traité présenté par le Foreign Office à Mahmoud Pacha (1929). — Etude des « propositions » du Gouvernement Anglais et des notes explicatives jointes au projet de traité. — Les pouvoirs de l'Etat égyptien en matière de taxation fiscale.*
-

CHAPITRE II

LA MUNICIPALITÉ D'ALEXANDRIE

La première de ces questions est celle de la création en 1890, de la Municipalité mixte d'Alexandrie. L'Egypte comprend, si l'on excepte quelques villes cosmopolites de moindre importance comme Suez, Port-Saïd, Ismailieh, deux grandes villes internationales, ce sont Le Caire et Alexandrie.

Ces deux villes sont internationales non seulement par l'afflux des touristes étrangers qui chaque année y défilent, mais surtout par le nombre et la qualité des colonies européennes (1) (française, grecque, italienne, belge, anglaise) qui y résident et qui ont apporté avec elles des capitaux considérables.

Au point de vue fiscal, une discrimination extrêmement importante s'est produite entre les deux villes. Tandis que la Capitale où, au dernier recensement, la population atteignait le chiffre considérable de 1 million 1/2 d'habitants sur un total de 14 millions dans toute la Vallée du

(1) D'après l'avant-dernier recensement (dont seuls les résultats sont actuellement connus), la population du Caire est de 1.059.824 habitants, celle d'Alexandrie, 570.314. Quant aux colonies européennes établies en Egypte, elles se décomposent ainsi :

Grecs	56.731
Italiens	40.198
Anglais	24.354
Français	21.270
Austro-Hongrois	2.789
Allemands	157
Autres nationalités	29.655

Actuellement ces chiffres ont peu varié, à l'exception des ressortissants allemands qui doivent être environ au nombre de 600. Les Belges ont une colonie de 150 personnes au Caire et de 450 pour toute l'Egypte, mais les capitaux belges investis en Egypte sont considérables et apparaissent presque au premier rang.

Nil, ne possède pas de Municipalité propre et continue de voir ses services ressortir du Gouvernement central et des différents ministères; au contraire, la ville d'Alexandrie possède depuis 1890 une Municipalité propre à caractères particuliers. Cette Municipalité créée par le décret du 5 Janvier 1890, rendu avec l'assentiment des Puissances, comprend une assemblée de vingt-huit membres dont quatorze sont élus et quatorze nommés par le Gouvernement; six membres sont membres de droit.

L'innovation principale contenue dans la création de cette assemblée fut d'y appeler, contrairement aux usages suivis en France où nul n'est électeur s'il n'est Français, les étrangers à participer aux travaux. Au nombre de quatorze élus, les étrangers figurent en effet au même titre que les Egyptiens, et parmi les membres de droit se trouvent le Procureur général auprès des Tribunaux mixtes et le Directeur général des Douanes qui tous deux, sont actuellement des étrangers. En outre il a été stipulé que le nombre de membres appartenant à une même nationalité, qu'ils soient égyptiens ou étrangers, ne pourra dépasser trois.

Pourvu de ce système municipal, la ville d'Alexandrie est douée aussi de la personnalité morale; en outre le droit de lever des taxes lui a été conféré.

De ce droit, la Municipalité a largement usé ; les charges sont beaucoup plus lourdes à Alexandrie qu'au Caire, mais les améliorations urbaines y sont considérables et l'Etat des finances de la ville se trouve être parfaitement sain.

Il en est résulté cette conséquence assez imprévue que, tandis que le Gouvernement égyptien s'est vu refuser, chaque fois qu'il l'a demandé aux Puissances, le droit d'imposer des taxes sur les automobiles, cette taxe a été depuis longtemps mise en vigueur à Alexandrie sans être l'objet d'aucune réclamation de la part des intérêts étrangers.

Il y a lieu de signaler que conformément à l'art. 13 du décret khédivial de 1890, un nouveau décret du 25 Mars 1900, rendu avec l'assentiment des Puissances a

ajouté un nouvel alinéa à l'art. 9 R. O. J. pour soustraire à la compétence des tribunaux mixtes, la Municipalité d'Alexandrie dans ses rapports avec les indigènes (2).

L'organisation de la Municipalité d'Alexandrie, corps moitié élu, moitié nommé, chargé aux lieux et place du Gouvernement de l'ensemble des services publics, diffère totalement des Municipalités locales mixtes qui ont été créées dans d'autres villes comme Mansourah et Port-Saïd. Ces Municipalités, en effet, n'ont pas de personnalité morale et n'ont pas le droit de taxation générale. Elles peuvent seulement recevoir des subventions du Gouvernement et établir des taxes facultatives volontairement consenties par les habitants (octroi, pourcentage additionnel à l'impôt sur la propriété, etc...).

Il existe encore en Egypte dans les provinces des commissions locales et des conseils de village. Mais ces institutions totalement indigènes ne comportent aucune représentation des intérêts étrangers et sont sans intérêt pour notre sujet.

L'AFFAIRE D'HÉLIOPOLIS

Cette affaire assez récente a eu au double point de vue politique et juridique, une importance considérable. Les hautes personnalités (3) auxquelles furent confiés les intérêts de la défense en première instance et en appel, les théories juridiques qui furent soutenues et les conséquences qui en résultèrent firent de ce procès l'un des plus importants depuis la création des Tribunaux mixtes.

Par exploit du 21 Août 1909, la Société d'Héliopolis

(2) Cf. MESSINA. *Juridiction administrative des Tribunaux mixtes*, p. 25.

LAMBA. *Evolution*, etc., p. 170.

PÉLISSIÉ DU RAUSAS. *Capitulations*, II, p. 357.

(3) Le gouvernement égyptien comparaisait par l'organe de M^{re} Pietri et Grandmoulin.

La Société demanderesse en 1^{re} instance et intimée en appel était représentée par M^e Millerand, le Baron Descamp, M^{re} Lyon-Caen, Carton de Viart, etc.

assignait le Gouvernement égyptien devant le Tribunal mixte du Caire, pour « voir dire que la Société est exonérée de l'impôt sur la propriété bâtie en ce qui concerne ses bâtiments de la nouvelle ville d'Héliopolis et s'entendre en conséquence condamner à restituer à la Société les impôts payés de ce chef par elle ».

Pour soutenir cette thèse, la Société d'Héliopolis présentait des arguments de fond et des arguments de texte.

Au nombre des arguments de fond, la Société d'Héliopolis émettait la prétention qu'ayant reçu du Gouvernement égyptien un emplacement considérable qu'elle reconnaissait avoir acquis à très bas prix, et qu'ayant fait surgir du désert une ville magnifique, il était inéquitable, puisqu'elle s'était chargée de tous les travaux d'édilité, de construction de routes, de nettoyage, etc..., de lui imposer une taxe dont précisément le revenu devait être réservé à ces travaux et à leur entretien.

A cette prétention, l'avocat du Gouvernement, en 1^{re} instance, répliqua que loin d'être inéquitable, cet impôt sur la propriété bâtie auquel était assujetti tout habitant des villes avait dans l'Etat une fonction qui dépassait celle que lui attribuait la Société d'Héliopolis. L'impôt, répondait-on en effet, n'est pas dans l'Etat moderne la contre-partie nécessaire de services précis et déterminés rendus par l'Etat aux contribuables. « Juridiquement, dit le mémoire en défense de l'avocat du Gouvernement, l'Etat ne doit rien à chaque contribuable en échange de l'impôt que le contribuable lui doit... En outre, dans aucun pays du monde, pas plus en Egypte qu'ailleurs, un contribuable n'a une action directe en justice contre le Gouvernement pour contrôler l'emploi qui est fait du produit de l'impôt et au besoin en réclamer l'exemption pour quelque cause que ce soit ; une pareille action constituerait une ingérence dans les finances de l'Etat.

Arguments de texte :

La Société d'Héliopolis soutenait : que le décret de 1884 énumérant à titres limitatifs les villes dans lesquelles

l'impôt devait être perçu ne contenait pas la ville d'Héliopolis, que d'autre part, cette dernière avait été incorporée par un décret du 15 Juin 1909, pris sans l'assentiment des Puissances (4), dans la ville du Caire, donc soumise depuis cette date à l'impôt sur la propriété bâtie.

Elle estimait que du rapprochement (5) de deux textes : celui de l'art. 5 de l'acte de vente du 23 Mai 1905 et celui de l'art. 20 du cahier des charges annexé à la concession de voies ferrées, il résultait que le Gouvernement avait *renoncé* en ne spécifiant pas dans l'art. 5 que les concessionnaires étaient assujettis aux impôts, mais en la spécifiant au contraire dans l'art. 20 pour la concession de chemins de fer, au droit d'établir à la charge de la Société d'Héliopolis de nouveaux impôts.

Le Gouvernement égyptien, par l'organe de son avocat soutint : qu'aucune renonciation ni implicitement, ni formellement exprimée dans l'acte ne pouvait être présumée et qu'en outre, une renonciation absolue, perpétuelle à l'impôt, contraire aux lois en vigueur, même insérée dans

(4) Un argument du même ordre a été à maintes reprises rapproché de l'argument précité ; c'est le suivant :

On sait que le décret égyptien, promulgué en 1886, à l'effet d'instituer la propriété bâtie, ayant été préalablement soumis aux Puissances Capitulaires, toute modification du taux de l'impôt doit nécessairement faire l'objet d'une consultation et d'une approbation préalable des mêmes Puissances. Effectivement, cette question a été soulevée en 1909 : La ville du Caire ayant besoin de construire des égouts, les Puissances étrangères furent sollicitées et acceptèrent que l'impôt sur la propriété bâtie fut augmenté au Caire de 2 % du montant de la location des immeubles. Cette élévation de l'impôt fut votée par l'Assemblée générale législative d'Egypte en 1909.

L'élévation d'un impôt antérieurement accepté nécessitant l'approbation des Puissances, il était assez naturel de penser que l'extension de ce même impôt à une ville nouvelle devait exiger les mêmes formalités préalables.

(5) Acte de vente du domaine d'Héliopolis (23 mai 1905) :
« Art. 5. Les concessionnaires devront se conformer à toutes les lois ainsi qu'à tous les règlements généraux du pays.

« Art. 20. — Pour les chemins de fer et les tramways, leurs dépendances, leur établissement et leur exploitation, les concessionnaires seront *soumis à tous les impôts directs et indirects quelconques établis ou à établir légalement et spécialement à l'impôt sur la propriété bâtie.* »

un acte, devait être considérée comme nulle et non avenue et inopérante en présence d'un texte de loi même postérieur. La nullité d'une telle renonciation, effective ou éventuelle, explicitement ou implicitement énoncée, devait, de l'avis du Gouvernement égyptien, être considérée comme d'ordre public.

En outre, on ajoutait que, par la nature des dispositions réglant les impositions en Egypte, la matière de l'impôt est d'ordre public international et que toute immunité à concéder par l'Etat devait faire l'objet d'une loi spéciale et d'arrangements internationaux.

Malgré l'apparence logique des conclusions de l'avocat du Gouvernement, celui-ci se vit condamné en première instance, le 21 Mai 1912, et on trouve dans le jugement les attendus suivants, concernant en droit international les pouvoirs de l'Egypte en matière de taxation des sujets étrangers :

... « Attendu que dans l'article 27 du décret du 13 Mars 1884, mis en vigueur par les deux décrets du 11 Avril 1886 à la suite de l'acceptation des Puissances, il a été dit que jusqu'à ce qu'il en soit ordonné autrement, les dispositions qui précèdent ne seront appliquées que dans les 41 villes désignées au tableau *annexé* au décret et dans les limites qui seront fixées par un décret ultérieur »).

« Etant donné que le décret en tant qu'il concerne les sujets des Puissances Capitulaires appartient au domaine du droit public international en Egypte, il est évident que le législateur qui à cet égard pourrait ordonner autrement ne pourra être que le législateur *mixte*, et qu'en conséquence le Gouvernement égyptien ne pourra, sans l'assentiment des Puissances, ordonner l'application du décret vis-à-vis des étrangers pour leur propriété bâtie, située dans d'autres villes que celles énumérées dans le décret... ».

« Que le Gouvernement égyptien n'a pas reçu autorisation illimitée d'étendre, moyennant des décrets ultérieurs les limites de chacune des dites quarante et une villes »).

« Que cela serait contraire à l'entente avec les Puissances qui a

précédé la promulgation du décret du 11 Avril 1886 et suivant laquelle le décret du 13 Mars 1884 ne pourrait être modifié sans l'assentiment des Puissances, entente qui envisage précisément que les sujets des Puissances capitulaires devaient avoir l'assurance d'une certaine stabilité en cette matière et être couverts contre toute aggravation de charge décrétée à l'avenir en dehors des Etats intéressés ».

Telle fut au point de vue des règles capitulaires, l'opinion des juges mixtes de première instance du Caire. Par ces attendus et pour d'autres raisons dont le sujet est en dehors de notre étude, le Gouvernement égyptien se vit condamné le 21 Mai 1912 à rembourser à la Société d'Héliopolis, les sommes perçues en vertu du décret d'annexion du 26 Juin 1909 sur la base des décrets du 13 Mars 1884 et suivants.

Peu de temps après le 6 Juillet 1912, le Gouvernement égyptien interjeta appel du jugement précédent le condamnant à rembourser la somme de 3.112 L. Eg., total des impôts payés à lui par la Société d'Héliopolis.

La Cour d'Alexandrie, sur les plaidoiries des M^{es} Grandmoulin, Millerand, Lyon-Caen et du Baron Descamp, donna au contraire, dans un arrêt longuement motivé, raison au Gouvernement égyptien, le 30 Avril 1913.

Cet arrêt dont les dispositions ont fixé depuis la jurisprudence en ce qui concerne les impôts auxquels sont assujettis les étrangers en Egypte, est particulièrement important. C'est pourquoi nous croyons utile d'en donner le résumé de la partie réservée aux rapports de l'Etat égyptien et des Puissances Capitulaires :

De l'avis de la Cour d'Appel mixte, il s'ensuit que :

A) Les étrangers ont un droit acquis à ce que la perception de l'impôt sur les propriétés bâties soit faite conformément aux dispositions du décret du 14 Avril 1886, promulgué avec l'assentiment des Puissances. Par suite, les tribunaux mixtes sont compétents pour connaître des atteintes à ce droit et décider si l'imposition est justifiée.

B) Par application de la théorie de l'intérêt mixte, les

tribunaux mixtes sont compétents en principe pour connaître des difficultés qui peuvent s'élever entre le Gouvernement et une société anonyme égyptienne, et notamment des atteintes portées à un droit acquis par des actes administratifs, alors surtout que la question de compétence est intimement liée au fond du droit.

C) Si les Tribunaux mixtes ne peuvent contrôler l'emploi de l'impôt par le Gouvernement, ils sont toutefois compétents pour décider si le Gouvernement n'est autorisé à percevoir l'impôt sur la propriété bâtie des étrangers que pour en affecter le produit aux besoins municipaux, et si par suite, la société qui fait face à ces besoins doit ou non cet impôt.

D) L'impôt sur la propriété bâtie est un impôt foncier qui grève l'immeuble lui-même, et non un impôt personnel grevant la personne qui habite l'immeuble ou qui en est le propriétaire.

E) Le Gouvernement égyptien peut, sans s'assurer à nouveau du consentement préalable des Puissances déjà donné en 1885, établir l'impôt sur la propriété bâtie dans toutes les villes d'Egypte, même dans celles qui ne figurent pas au tableau annexé au décret du 13 Mars 1884, et fixer ou modifier le périmètre des villes assujetties.

Ce n'est que pour la majoration du taux de cet impôt fixé au 1/12 par le décret du 13 Mars 1884, qu'une nouvelle autorisation des Puissances serait nécessaire. En conséquence le décret du 26 Juin 1909 qui sans l'assentiment spécial des Puissances a incorporé Héliopolis dans le périmètre de la ville du Caire est applicable aux étrangers.

F) L'affectation spéciale d'une partie de l'impôt à des dépenses déterminées a un caractère exceptionnel. En l'absence d'un texte précis, les recettes de l'Etat sont réunies en un seul total et sauf le contrôle constitutionnel des corps élus ou constitués, le Gouvernement est seul juge de leur emploi.

Le caractère de l'impôt se trouve même particuliè-

rement affirmé en Egypte où il est lié directement au service des emprunts et engagé dans une certaine mesure vis-à-vis des Puissances.

G) Comme l'impôt foncier, l'impôt sur la propriété bâtie n'a à aucun titre un caractère municipal, même sous l'empire du décret du 5 février 1909 qui l'a majoré dans la ville du Caire.

H) La renonciation de l'Etat au droit d'exiger l'impôt ne saurait se présumer. Elle ne pourrait résulter, notamment pour l'impôt sur la propriété bâtie, que d'une stipulation précise, en supposant même qu'une semblable immunité contractuelle ne soit pas contraire, comme elle semble l'être, au principe posé par les Puissances de l'égalité de l'impôt et qu'elle puisse être l'objet d'une convention valable.

L'Etat n'a pas notamment renoncé à percevoir l'impôt sur les propriétés bâties à Héliopolis et n'a par suite porté atteinte à aucun droit acquis en englobant cette localité dans le périmètre du Caire (6).

Tels sont les principes de droit et de fait sur lesquels la Cour d'Alexandrie a fait reposer son arrêt du 30 avril 1913. En jugeant ainsi dans une affaire très importante par les conséquences qu'elle entraînait à l'égard des privilèges des sujets capitulaires, elle a fixé définitivement un droit d'ordre très général qui était contesté par l'une des sociétés les plus puissantes fondées en Egypte par les étrangers. Or, les conditions dans lesquelles se présentait ce litige, par le caractère tout particulier que possédait la Société d'Héliopolis vis-à-vis du Gouvernement égyptien, par les libéralités remarquables qu'elle avait reçues des concédants du terrain sur lequel elle s'était élevée, l'avait placée tout d'abord dans une position très délicate pour affirmer les droits qu'elle prétendait tenir des contrats et des traités

(6) Voir *Bulletin de Législation et de Jurisprudence égyptienne*, n° 25, p. 337 et suiv., le jugement du tribunal de première instance du Caire et l'arrêt de la Cour d'Appel mixte, en date du 30 avril 1913, ainsi que les résumés précités.

qui la régissaient. C'est pourquoi, ni le talent de ses éminents avocats, ni les arguments qu'elle avait mis en avant ne purent convaincre la Cour mixte.

Par cet arrêt fut résolue une question extrêmement délicate dont s'était emparée l'opinion publique et qui par son importance risquait, non sans raison, d'émouvoir fâcheusement certains milieux égyptiens et de créer des difficultés aux Européens établis en Egypte.

210007

LA QUESTION DE LA TAXE DES GHAFIRS

Cette question qui a soulevé longtemps les réclamations d'ailleurs justifiées des Egyptiens, a été tout récemment réglée par un accord commun de l'Egypte et des Puissances capitulaires. Cette taxe est depuis le 1^{er} janvier 1930 acquittée aussi bien par les étrangers que par les nationaux, et cet accord de principe est d'une importance considérable puisque, quoique réglant une question fiscale secondaire, il se trouve être la solution d'une des questions les plus débattues en matière de taxation des sujets des Puissances capitulaires, depuis la fin de la guerre.

Il est nécessaire pour comprendre les particularités de cette taxe et les conditions spéciales dans lesquelles les Puissances ont été amenées à donner leur agrément à une imposition nouvelle destinée à frapper les étrangers résidant en Egypte, de résumer brièvement le développement historique qu'elle a suivi.

Il existe en Egypte, outre un police ordinaire dont les fonctions sont celles des polices des pays européens, une sorte de milice composée de veilleurs de nuit appelés *ghaffirs*. A l'effet de rémunérer ces gardiens, le Gouvernement institua en 1886 une taxe prélevée d'abord seulement dans les villages sous forme d'un impôt de répartition. Plus tard, en 1915, la loi martiale ayant été proclamée par le général commandant les forces britanniques, cette taxe fut étendue aux villes et les étrangers aussi bien que les Egyptiens l'acquittèrent sans présenter de réclamations. Ce n'est qu'après la levée de l'état de siège que

certaines Consuls, sollicités par leurs nationaux, élevèrent des doutes sur la légalité juridique de cet impôt et arguant des pouvoirs qui leur sont confiés par les Capitulations donnèrent l'ordre à leurs ressortissants d'en refuser le paiement. Cette solution n'était pas à coup sûr, conforme aux principes les plus évidents du droit capitulaire. Elle confondait une aggravation de l'impôt immobilier destinée à assurer un service général de sécurité profitant à tous, avec un impôt personnel véritable interdit par les Capitulations. L'erreur touchait à l'injustice et donnait aux réclamations répétées des Egyptiens, un argument difficilement défendable par les intérêts étrangers.

C'est pour cette raison que la France la première, les autres Puissances capitulaires ensuite, acceptèrent au mois de décembre 1929, que la taxe de gardiennage présentée par le Gouvernement sous la forme d'un projet de loi, fut à partir du 1^{er} janvier 1930 imposée à leurs nationaux. •

Mais, en ce qui concerne cette taxe, une différence considérable est à signaler entre les conditions que mirent les Puissances à son acceptation et celles qui furent imposées à l'Egypte, lorsque celle-ci réclama l'institution de l'impôt sur la propriété bâtie. Nous avons vu plus haut que lorsqu'il s'agit en 1885 d'autoriser l'Egypte à établir un impôt sur la propriété bâtie possédée par les étrangers, les Puissances garantes de l'emprunt de 9 millions de livres, eurent soin d'entourer l'établissement des nouveaux impôts, d'un certain nombre de garanties au nombre desquelles se trouvait la condition que le décret d'institution leur serait préalablement soumis et que les détails (mode de perception, assiette, système de recouvrements) seraient agréés par elles.

En novembre 1929, les Puissances acquiescèrent aux demandes égyptiennes présentées sous forme d'un projet de loi, en se bornant à donner leur approbation aux mesures demandées sans y insérer aucune demande de garantie.

C'est qu'en effet cette taxe (qui, par définition, a une nature et une affectation spéciales) ne doit pas être confondue avec un impôt proprement dit. D'objet bien défini,

puisqu'elle a pour mission de subvenir aux dépenses relatives au service de gardiennage des propriétés appartenant aussi bien aux étrangers qu'aux Egyptiens, elle doit être assimilée davantage à nos centimes additionnels qu'à un impôt nouveau. En effet, le projet de loi approuvé dispose que cette taxe sera perçue indistinctement sur tous les immeubles et sur tous les locataires, quelle que soit leur nationalité, et que son taux sera de 20 % de l'impôt foncier ou de l'impôt sur la propriété bâtie, suivant qu'il s'agira de terrains non bâtis ou d'immeubles construits. Sans se confondre avec les impôts préexistants dont les Puissances ont approuvé le principe en 1885, la taxe des Ghaffirs s'ajoutera à ceux-ci et sa perception se fera désormais dans les mêmes conditions que pour l'impôt immobilier antérieurement perçu.

Nous estimons qu'il y a lieu d'approuver entièrement le geste d'acceptation des Puissances capitulaires. Aucun impôt en effet n'a soulevé, au cours des dix dernières années, plus de réclamations de la part des Egyptiens, et ces réclamations nous semblent parfaitement justifiées. Le refus d'acquitter la taxe des Ghaffirs était une extension abusive (7) et non pas la pure application des privilèges capitulaires.

(7) Voici comment s'exprime Ismaïl Sidky Pacha, dans une conférence donnée au jeune barreau, le 26 mars 1926 : « Il y a encore moins de raisons de s'étonner que lorsqu'il s'est agi d'appliquer aux étrangers la « taxe des Ghaffirs », il a été abusivement reconnu que cette taxe, qui pourtant peut être considérée comme une charge de la propriété immobilière et comme telle aussi légitime que l'impôt foncier lui-même, il a été reconnu, disions-nous, qu'il y avait lieu de la tenir pour un impôt personnel véritable et dès lors interdit par les Capitulations. Cependant, et nous ne nous lasserons pas de le répéter, un tel impôt n'est pas condamné par les Capitulations, le seul qu'elles aient entendu interdire étant celui de la Capitation infamante et servile des *rayas*, ou sujets non musulmans de la Sublime Porte. C'est ainsi, du reste, que le Comité du Contentieux de l'Etat, interpellé sur l'application de la taxe des Ghaffirs, s'est prononcé, par avis donné le 15 mars 1922, conseillant toutefois de supprimer cette contribution comme taxe spéciale, tout en la maintenant comme majoration de l'impôt foncier et de la taxe de la propriété bâtie. »

Voir également les arguments présentés par ABD EL HAKIM EL RIFAÏ, *op. cit.*, p. 155.

La solution intervenue récemment aura eu surtout pour effet de lever le reproche que faisaient les Egyptiens aux étrangers de se dérober systématiquement aux charges normales qui incombent à la propriété bâtie et aux besoins du pays. Mais il faut également remarquer qu'en acceptant de soumettre leurs ressortissants résidant en territoire égyptien à une taxe d'intérêt général, correspondant à un service bien défini rendu par l'Etat, les gouvernements étrangers ont entendu ne pas entamer les garanties que leur confèrent les traités antérieurs inclusifs de privilèges. Ils se sont bornés à accepter une mesure que commandait l'équité et qui était conforme aux nécessités réelles du pays (8), revenant ainsi à une saine application des obligations auxquelles le droit moderne astreint indistinctement les résidents nationaux ou étrangers d'un territoire.

LE PROJET MILNER (1920)

Le rapport de la « Mission spéciale en Egypte », appelée couramment Mission Milner est, au regard de la question actuelle des Capitulations, un des documents les plus importants et les mieux étudiés. Il marque, à coup sûr, l'effort le plus impartial et le plus généreux tenté par les hommes d'Etat britanniques pour concilier les intérêts de leur pays avec le droit incontestable de l'Egypte de réaliser dans tous les domaines de son activité sa pleine évolution et sa parfaite indépendance.

Bien que ne se rapportant pas exclusivement à la partie fiscale des Capitulations qu'il traite du reste comme une des questions les plus délicates et les plus importantes du problème général de l'amendement du régime des privilèges, ce rapport demande à être présenté dans son

(8) Cette taxe payée jusqu'à présent par les seuls Egyptiens (et d'une manière exceptionnelle spontanément par certaines grandes sociétés étrangères) figure, en 1927, dans les recettes du pays pour une somme de 1.317.000 L. Eg. Par contre, les salaires des *Ghaffirs* entrent au budget des dépenses du Ministère de l'Intérieur pour une somme de 1.482.000 L. Eg., pour la même année.

Il est à noter que dans le projet de Budget pour l'année 1930-31, les recettes relatives au paiement de la taxe des *Ghaffirs* sont inscrites pour 1.458.000 L. Eg.

ensemble. L'influence qu'il a exercée, la haute personnalité du chef de la Mission qui l'a rédigé, et surtout l'importance que lui confère le renvoi incessant que font actuellement à ses conclusions les milieux politiques, lui donne une valeur de premier ordre.

La Mission Milner fut chargée, au début de 1920, par le Foreign Office de « faire une enquête sur la cause des désordres en Egypte et d'établir un rapport sur la situation actuelle dans le pays, ainsi que sur la forme de la Constitution qui, sous le régime du Protectorat, serait à même d'assurer sa paix et sa prospérité, le développement progressif des institutions autonomes et la protection des intérêts étrangers. »

Envoyée en Egypte, alors que l'agitation qui régnait dans le pays atteignait son point culminant, la Mission Milner, en dépit des immenses difficultés soulevées par l'intransigeance et l'hostilité de l'ensemble des éléments nationalistes du pays, s'efforça par un contact personnel de ses membres avec les éléments dirigeants de la politique égyptienne de se rendre compte des causes nombreuses de la crise intense qui sévissait dans le pays et dont les effets pouvaient, au lendemain de la guerre, devenir particulièrement préjudiciables à la paix dans le Levant.

Composant avec les éléments les plus pondérés, malgré les innombrables difficultés que lui créait la situation excessivement troublée du pays, la Mission prit à tâche d'étudier dans un esprit absolument impartial les raisons des désordres et du malaise de l'Egypte et la nature intime du mouvement nationaliste. Elle aboutit ainsi à déterminer ce que représentaient les aspirations égyptiennes et s'efforçant de concilier les intérêts supérieurs de l'Angleterre en Egypte avec les revendications nationalistes, elle put tracer les grandes lignes de la politique future qu'elle recommandait de suivre au Gouvernement britannique.

Ces recommandations ne furent pas simplement définies et rédigées en Egypte. En effet, pourvue des renseignements qu'elle s'était procurée sur place, la Mission, de retour en Angleterre, fit tous ses efforts pour associer à

ses travaux les chefs du parti nationaliste, en particulier le grand tribun populaire Zaghloul Pacha et les membres composant avec lui la Délégation (Wald) égyptienne partie quelques mois auparavant en Europe pour y plaider auprès de la Conférence de la Paix, la cause de leur pays.

Cette enquête et ces conversations aboutirent le 18 Août 1920 à la publication par la Mission Milner, d'un memorandum fort net et fort détaillé, où étaient résumées et condensées les suggestions présentées à la fois au Gouvernement britannique et au peuple égyptien par Lord Milner et par ses collaborateurs, pour régler sur une base durable et honorable pour les deux pays, la question du Statut de l'Egypte. Ce memorandum (9), véritable projet de traité d'alliance comprend onze articles et s'efforce de résoudre, d'une manière d'ailleurs fort libérale pour l'Egypte, l'ensemble des questions en litige non seulement entre la Grande-Bretagne et l'Egypte, mais également entre cette dernière et les Puissances capitulaires.

Les chefs principaux dont traite le document du 18 Août 1920 sont :

a) La représentation diplomatique de l'Egypte dans les pays étrangers ;

b) La défense des communications de l'Empire britannique ;

c) La question des fonctionnaires anglais dans les administrations égyptiennes ;

d) Les réserves faites dans les concessions de la Grande-Bretagne en vue de la protection des biens et des personnes des étrangers ;

e) Le maintien d'une force armée britannique ;

f) La réorganisation des tribunaux mixtes et le transfert à ces tribunaux de toutes les causes pénales ressortissant aux tribunaux consulaires.

Laissant de côté la partie réservée au règlement des relations politiques de l'Egypte et de la Grande-Bretagne,

(9) Voir annexe, p. 447.

nous nous bornerons à examiner les solutions que proposait la mission Milner, pour résoudre la question de l'amendement des privilèges conférés aux ressortissants capitulaires. Cette question à laquelle était lié l'ensemble du projet d'alliance préconisé par les enquêteurs, a été exposée à deux reprises au cours du « Rapport » qu'ils présentèrent.

Dans le chapitre consacré aux mesures à envisager pour définir la politique future de l'Angleterre vis-à-vis de l'Egypte, après avoir rappelé qu'il n'existe pas en Orient d'autre pays qui abrite autant de résidents européens, jouissant de privilèges si nombreux et si étendus et occupant des postes si importants, dans le commerce, l'industrie, l'enseignement, les professions libérales et les Sociétés qu'en Egypte, Lord Milner s'attache à résoudre le problème des Capitulations en proposant un transfert à la Grande-Bretagne devenue garante des étrangers établis en Egypte, d'un droit de contrôle sur la législation et l'administration égyptiennes pour autant qu'elles intéressent les étrangers.

« Ce privilège, dit le chef de la mission britannique, n'impliquerait pas un plus sensible accroc à l'indépendance égyptienne que celui auquel l'Egypte avait toujours été exposée en vertu des Capitulations ».

En effet, le fait de substituer une Puissance unique, la Grande-Bretagne, aux treize Puissances étrangères qui, jusqu'ici jouissaient des droits capitulaires en Egypte aurait plutôt pour effet d'élargir son indépendance que de la restreindre : « Au surplus, réduire à de justes proportions les privilèges spéciaux dont jouissent les étrangers sous le régime des Capitulations et par là même rendre l'Egypte plus maîtresse qu'elle ne l'est dans son propre logis, a toujours fait partie de nos plans et a toujours constitué un trait saillant de la politique anglaise, en Egypte. Mais ceci ne peut être réalisé que si l'Egypte est décidée à reconnaître la Grande-Bretagne comme la protectrice de ces privilèges des étrangers lorsqu'ils seraient confinés dans les limites raisonnables.

« Ce dernier point réclame un mot d'explication. Les restrictions que les Capitulations imposent aux droits souverains de l'Égypte ont un bon côté comme elles en ont un mauvais. Elles sont avantageuses en tant qu'elles protègent la liberté et la propriété des étrangers en leur assurant la justice devant les tribunaux et l'immunité contre l'intervention arbitraire des autorités locales. Mais elles constituent d'autre part une grave et préjudiciable entrave au progrès du pays, lorsqu'elles servent à exempter les étrangers du paiement des impôts et de la nécessité de se soumettre aux lois et règlements locaux conformes à l'équité. Telle est la raison pour laquelle la politique de la Grande-Bretagne est et a toujours été de se débarrasser des Capitulations et de les remplacer par un système qui tout en assurant la protection des intérêts légitimes des étrangers, mettrait fin aux privilèges injustifiables dont ils jouissent actuellement ».

Telle était la principale proposition de transfert à la Grande-Bretagne des droits traditionnels des Puissances capitulaires, contenues dans ce rapport de 1920.

Après cette exposition de principe, il importe d'examiner maintenant suivant quelle formule en était proposée la réalisation pratique. Celle-ci est exprimée dans le memorandum du 17 Août 1920 dont elle forme les art. 4-7-8, paragraphes *a* et *d* (10).

Ces articles ont donc pour effet de proposer la substi-

(10) Cf. *Rapport de la Mission spéciale en Égypte*. MILNER.

« Art. 4. — En vue du transfert envisagé au Gouvernement de Sa Majesté, des droits jusqu'ici exercés sous le régime des Capitulations par les différents Gouvernements étrangers, l'Égypte reconnaît le droit de la Grande-Bretagne d'intervenir par la voie de son Représentant en Égypte, afin d'empêcher l'application aux étrangers de toute loi égyptienne demandant actuellement le consentement étranger, et la Grande-Bretagne, de son côté, s'engagera à n'exercer ce droit que dans le cas de lois agissant inégalement à l'égard des étrangers.

« Alternativement :

« En vue du transfert envisagé, au Gouvernement de Sa Majesté, des droits jusqu'ici exercés sous le régime des Capitulations par les différents Gouvernements étrangers, l'Égypte reconnaît le droit de la Grande-Bretagne d'intervenir par la voie de son représentant en

tution aux règles anciennes, d'accords nouveaux au profit de la Grande-Bretagne, accords destinés non seulement à transférer la juridiction consulaire à de nouveaux tribunaux mixtes étendus et réorganisés, mais surtout à rendre possible l'application aux étrangers de toutes nationalités de la législation égyptienne, y compris la législation fiscale régulièrement établie et déterminée par un corps législatif égyptien.

Nous étudierons dans un autre chapitre les clauses de cet accord relatives à la juridiction nouvelle qu'elle propose d'instituer.

Egypte, afin d'empêcher l'application aux étrangers de toute loi égyptienne demandant actuellement le consentement étranger, et la Grande-Bretagne, de son côté, s'engage à n'exercer ce droit que dans le cas de lois faisant des distinctions inéquitables à l'égard des étrangers en matière d'impôts et taxes, ou incompatibilités avec les principes de législation communs à toutes les Puissances capitulaires. Voir Annexe I, page 447 et suiv.

« Art. 7. — Les modifications nécessaires au régime des Capitulations seront assurées par des accords à conclure par la Grande-Bretagne avec les diverses Puissances capitulaires. Ces accords pourvoiront à la suppression des tribunaux consulaires, de manière à rendre possible la réorganisation et l'extension de la juridiction des Tribunaux mixtes, ainsi que l'application à tous les étrangers en Egypte de la législation (y compris la législation en matière fiscale) établie par le Corps Législatif Egyptien.

« Art. 8. — Ces accords prescriront le transfert au Gouvernement de Sa Majesté des droits antérieurement exercés sous le régime des Capitulations par les divers Gouvernements étrangers. Ils contiendront en outre des stipulations dans le but ci-après :

« (a) Aucune tentative ne sera faite pour établir des distinctions au préjudice des nationaux d'une Puissance qui consent à supprimer ses tribunaux consulaires, et ses nationaux devront jouir en Egypte du même traitement que les sujets britanniques.

« (d) Les Traités et Conventions existants, dont l'Egypte fait partie contractante, concernant le commerce et la navigation et en y comprenant les Conventions Postales et Télégraphiques, resteront en vigueur. En attendant la conclusion des accords spéciaux auxquels elle doit participer, l'Egypte appliquera les Traités en vigueur entre la Grande-Bretagne et les Puissances étrangères intéressées, pour ce qui concerne les questions affectées par la suppression des tribunaux consulaires, telles que Traités d'extradition, traités relatifs à la remise des marins, déserteurs, etc., ainsi que les traités de nature politique, soit multilatéraux, soit bilatéraux, comme les Conventions d'arbitrage et les diverses conventions relatives à la conduite des hostilités. »

En ce qui concerne la législation fiscale, le point de vue de Lord Milner demande évidemment des explications et provoque une réponse. La Grande-Bretagne (11) par le proposé, entend se voir conférer par les Puissances, le droit de les représenter auprès du Gouvernement égyptien pour les défendre contre toute loi issue d'un corps législatif égyptien qui « ferait des distinctions inéquitables à l'égard des étrangers en matière d'impôts et taxes, ou qui serait incompatible avec les principes de la Législation, communs à toutes les Puissances capitulaires ». Pour sanctionner l'application intégrale de ces principes, la Grande-Bretagne (12) se verrait conférer un droit de veto exercé sans recours possible par son représentant au nom de toutes les Puissances intéressées.

Cette proposition contient deux parties distinctes : l'une tendant à supprimer les difficultés d'application inhérentes à la présence de treize Gouvernements intéressés dans les affaires politiques et juridiques de l'Egypte, en transférant à la Grande-Bretagne le droit exclusif de parler en leur nom et de se faire le porte-parole et la protectrice

(11) Cf. *Rapport de la Mission spéciale en Egypte* (1920), p. 83 et suivantes.

(12) Cf. *Rapport de la Mission spéciale en Egypte* (1920) :

« Pour nous, il était évident que, sans la suppression de ces restrictions, un gouvernement égyptien ne pourrait jouir d'une réelle indépendance. Laisser un gouvernement égyptien en lutte avec des circonstances qui menacèrent d'amener l'administration actuelle dans une impasse, équivaldrait à la vouer infailliblement à l'insuccès. Nous prévoyions que si les Capitulations étaient maintenues, le Gouvernement égyptien sans l'appui de l'Angleterre serait, selon toutes probabilités, exposé à la *pression concurrente des influences étrangères*, ce qui pourrait paralyser son action. Par conséquent, il était clairement de l'intérêt de l'Egypte que les Capitulations fussent abolies et les Tribunaux mixtes réorganisés, de manière à leur permettre de s'attribuer la compétence des tribunaux consulaires et d'exercer leur pouvoir de juridiction dans les affaires tant civiles que criminelles concernant les étrangers. Toutefois, ceci ne pouvait être obtenu que par l'entremise de la Grande-Bretagne. De son côté, la Grande-Bretagne ne pouvait avoir l'espoir de réussir à déterminer les Puissances à se dépouiller de leurs privilèges actuels que si elle était en état de leur garantir le maintien de la solvabilité du Pays et

de leurs intérêts. La deuxième, réservée aux questions de solvabilité aux impôts et taxes à établir dans l'avenir, pose le principe d'un droit de veto conféré à un fonctionnaire britannique chargé de juger de l'équité des mesures fiscales votées par le parlement égyptien et applicables, sous la seule réserve de ce veto, aux étrangers résidant dans le pays.

Il est facile de saisir les mobiles de telles propositions, ils sont à la fois fort habiles et fort clairs. Leur fondement réside dans le désir de la Grande-Bretagne d'éliminer des questions politiques d'Egypte les autres Puissances y possédant de longue date des privilèges. Mais il est à penser qu'au cas où de telles propositions fussent venues à exécution, l'Egypte aurait été loin d'y gagner les avantages et les bénéfices que lui faisait entrevoir Lord Milner. Si, comme on doit le penser, l'éparpillement des souverainetés étrangères et l'ingérence internationale qui sont la conséquence fatale de l'application des règles capitulaires avaient été aussi fortement diminuées, il n'en serait pas moins résulté pour la Grande-Bretagne un surcroît considérable d'autorité et de puissance vis-à-vis de l'Egypte. Et ce que les intérêts étrangers auraient perdu sans contre-partie, la Grande-Bretagne l'aurait immédiatement acquis au détriment évident de l'Egypte. Que l'Angleterre reste seule pour parler en son nom et en celui des grandes Puissances européennes, qu'elle se voit attribuer par les traités un droit de veto qui fera d'elle un juge sans appel des décisions du Gouvernement égyptien, nous ne voyons pas en

la sécurité de la vie et de la propriété des étrangers. Nos efforts ont donc tendu à mettre la Grande-Bretagne dans une position qui lui permît de donner ces indispensables assurances. A cet effet, il est nécessaire qu'un Traité reconnaisse à la Grande-Bretagne le droit d'intervenir dans la législation concernant les étrangers et d'exercer un certain degré de contrôle sur les branches de l'administration qu'affectent le plus directement les intérêts étrangers.

« Sous la condition de l'existence de ces moyens de sauvegarder les intérêts spéciaux de la Grande-Bretagne et de protéger les droits des étrangers, nous soutenons que le Gouvernement de l'Egypte devrait redevenir en fait ce que, durant notre occupation, il a toujours été en théorie, un gouvernement de l'Egypte par les Egyptiens. »

quoi serait accrue la souveraineté égyptienne et son indépendance réelle (13).

La question d'ailleurs ne vint pas à réalisation, le projet ne fut pas favorablement accueilli et la question capitulaire reste sans solution. Il est fort vraisemblable qu'une telle initiative n'aurait pas obtenu l'assentiment des Puissances les plus intéressées (14). Ces dernières ont en Egypte des capitaux et des avantages moraux au moins aussi considérables que ceux de la Grande-Bretagne et si les accords antérieurs relatifs à l'Egypte comme ceux de 1904 ont accordé à l'Angleterre un rôle politique indéniable, ils n'ont jamais effleuré la question capitulaire ni dans ses éléments relatifs aux immunités judiciaires, ni dans ceux concernant l'exemption fiscale des étrangers.

Mais à un autre point de vue, le rapport Milner eut de grandes conséquences ; il contribua plus que tout autre chose à faire évoluer la politique coloniale du Foreign Office et il amena l'Angleterre à accorder, à l'Egypte, sous la réserve de la conclusion d'accords postérieurs limités à

(13) Cf. ISMAÏL SIDKY PACHA. *Le régime fiscal égyptien et les Capitulations. Egypte Contemp.*, 1926, p.

« Les tractations entre nations qui se sont opérées depuis la guerre révèlent que cet esprit est parmi ceux qui les guident. Nous en avons, en ce qui les concerne, la preuve dans les propositions faites en 1920 par la Commission Milner. La question des Capitulations a été traitée par cette Commission de telle manière que les avantages de ces conventions finissaient par être réduits à néant. Le mémorandum du 18 août 1920 prévoyait, en effet, que la Grande-Bretagne s'interdisait en matière d'impôts d'exercer son droit de veto tant que les lois établissant ces impôts ne créaient aucune différence de traitement à l'encontre des étrangers et, en matière de législation générale, tant que cette législation n'était pas inconsistante avec les principes communément adoptés par les Puissances Capitulaires. »

(14) Au cours de la guerre, la France avait été pressentie à cet égard par le Foreign Office ; nous verrons plus loin, p. 392, que le délégué officieux du gouvernement britannique, Sir William Brungate, conseiller judiciaire du gouvernement égyptien, s'était pendant la guerre rencontré à Paris avec M. Renault, jurisconsulte au Ministère des Affaires Etrangères, et M. Armanjou, juge aux tribunaux mixtes, et avait présenté aux délégués du gouvernement français un certain nombre de projets destinés à s'appliquer en Egypte, après la conclusion de la Paix. Par contre, l'Italie était restée en dehors de ces conventions.

quatre points particuliers, au nombre desquels celui concernant la protection des étrangers, sa souveraineté pleine et entière et son élévation au rang d'Etat indépendant (15).

LES PROJETS CURZON (10 Novembre 1921)
ET CHAMBERLIN-SAROIT PACHA (1928)

Peu de temps après, un autre projet venait poser de nouveau la question de l'abolition des Capitulations, et le transfert à la Grande-Bretagne du rôle de garante en Egypte des droits et privilèges conférés de longue date aux étrangers. Ce projet, établi dans un esprit politique dérivant largement du projet Milner du 8 Avril 1920, est le projet Curzon du 10 Novembre 1921. Le même désir s'y faisait jour : celui d'éliminer de la politique égyptienne les Puissances européennes et de substituer dans la plus large mesure à l'influence qu'elles exerçaient, celle de la Grande-Bretagne. La proposition de Lord Curzon qui, en termes précis, conférait à l'Angleterre la responsabilité de la protection des intérêts légitimes des étrangers en Egypte eut le même sort que le projet Milner. Elle fut repoussée par le Gouvernement égyptien au sein duquel s'accroissait la crainte de rester seul en face de la Puissance occupante et à qui les propositions de l'Angleterre semblaient incom-

(15) On peut considérer en effet que le Rapport de Lord Milner fut la cause déterminante de la résolution du gouvernement britannique accordant, par la déclaration du 28 février 1922, l'indépendance à l'Egypte, sous la réserve des quatre points suivants, dont la solution était reportée à plus tard :

- 1° Question du Soudan et du Condominium anglo-égyptien ;
- 2° Protection et sauvegarde de la vie et des biens des étrangers et des minorités ;
- 3° Question des communications britanniques vers l'Inde ;
- 4° Défense de l'Egypte contre toute agression ou ingérence directe ou indirecte.

Il y a lieu de noter que certaines de ces clauses, ainsi que d'autres concernant le Soudan, furent fortement renforcées par l'ultimatum britannique qui suivit, en 1924, l'assassinat du Sirdar.

patibles avec les droits et les prérogatives d'une Egypte purement indépendante (16).

La question demeura donc inchangée en sa partie relative aux Capitulations. L'année suivante, l'Angleterre convaincue de l'impossibilité de conserver sur le pays le protectorat qu'elle lui avait imposé en 1914, rendit à l'Egypte par la déclaration du 22 Février 1922, son entière liberté politique à l'exclusion de quatre points particuliers dont la solution était réservée et pour lesquels de nouvelles négociations devaient être engagées à une époque ultérieure.

Quelques années plus tard une nouvelle tentative était faite pour essayer de résoudre précisément celui des points réservés qui semblait le plus lourd à l'Egypte et qui était considéré par le parti nationaliste comme attentatoire à la dignité d'une Egypte ayant acquis son indépendance. Ce point était celui de l'ingérence internationale dans la souveraineté interne du pays.

C'est dans l'intention de régler définitivement la question de la sécurité des biens et des personnes des étrangers et d'en finir avec l'occupation militaire que, Saroit Pacha, président du Conseil des Ministres, et Sir Austin Chamberlain, ministre des Affaires Etrangères dans le Cabinet britannique engagèrent, en 1927, des négociations, et convinrent de limiter à un certain nombre de cas bien déterminés l'intervention de la Grande-Bretagne dans les affaires intérieures de l'Egypte.

Les propositions que contiennent ce projet, quoique ayant été abandonnées au mois de Mai 1928 après que se fut fait sentir l'hostilité de la majorité parlementaire des Chambres législatives en Egypte, n'en sont pas moins intéressantes à étudier car elles montrent le double courant

(16) L'article 9 du projet Curzon dispose :

« Le Gouvernement de Sa Majesté Britannique continuera à conduire les négociations pour l'abolition des Capitulations avec les diverses Puissances jouissant des Capitulations, et acceptera d'être responsable de la protection des légitimes intérêts en Egypte, ledit Gouvernement devant toutefois conférer avec le Gouvernement égyptien, avant de conclure aucun traité formel à ce sujet. »

qui se produisit, conciliateur à Londres surtout, et au Caire, dans une proportion moindre, pour essayer de résoudre d'une manière conforme aux intérêts des deux pays la question infiniment délicate de l'ingérence étrangère en matière législative et fiscale applicable aux ressortissants des Puissances capitulaires.

Il est nécessaire, avant de les commenter, de rapprocher les projets proposés par les deux Gouvernements.

Voici comment s'exprimait Sir Austin Chamberlain, dans l'article 7 de son projet :

« Sa Majesté Britannique (17) prend l'engagement d'employer toute son influence auprès des Puissances capitulaires en Egypte pour obtenir la modification du régime capitulaire existant actuellement, de façon à le rendre plus conforme à l'esprit du temps et à l'état actuel de l'Egypte ».

Et pour éclairer le texte de cet article d'une importance si grande à ses yeux, le ministre anglais ajoutait dans une note explicative :

« Il serait utile que j'indique les lignes que, à mon avis, cette réforme du régime capitulaire pourrait bien suivre; étant donné que je serais disposé à appuyer les efforts du Gouvernement Egyptien pour conclure des arrangements avec les Puissances sur cette base, si le traité actuellement en discussion entre nous, entrain en vigueur ».

« Maintenant, la législation égyptienne nécessite le consentement des Puissances ou l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes, pour être applicable aux nationaux des Puissances capitulaires en Egypte.

« Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes devront être étendus, à cet égard, de manière à comprendre toute la législation égyptienne, *sauf celle imposant des charges financières aux étrangers*, ou intéressant la constitution des juridictions mixtes elles-mêmes ».

S'efforçant de borner d'avance les cas d'intervention du

(17) Cf. *Documents diplomatiques*, 1928.

représentant britannique, restreignant l'usage et l'application du droit de veto transféré, aux termes du projet, des Puissances au Gouvernement anglais aux seules lois fiscales, Saroit Pacha s'empressa, dans une note en réponse, de définir le degré d'ingérence et la nature du contrôle qu'il estimait pouvoir accorder au représentant des intérêts étrangers défini par le projet de traité.

« Relativement (18) à la législation applicable aux étrangers, l'art. 12 du Code civil mixte couvrirait tout le terrain de la législation ordinaire, par opposition à la législation fiscale ».

« L'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte n'aurait qu'à s'assurer que cette législation n'est pas incompatible avec les principes de législation, communs aux pays capitulaires.

« Quant à la législation fiscale, le veto que je serais disposé à reconnaître ne devrait être opposé qu'aux lois établissant une inégalité de traitement. (*Il demeure entendu qu'on ne saurait qualifier d'inégalité le fait qu'un impôt, tout en étant égal pour tous, pèse lourdement sur les étrangers, parce qu'il se rapporte à des situations ou des entreprises qui leur sont plus particulières ou qui sont plus fréquentes en ce qui les concerne*), au détriment des étrangers et pourvu :

1) Qu'il ne soit exercé qu'à la suite d'un rapport élaboré par un organisme créé à cet effet et dans lequel le Gouvernement égyptien serait représenté par exemple, par une commission de quatre membres, dont deux Égyptiens, un représentant des grandes Puissances et un des petites ;

2) Que ce soit seul l'exercice du veto qui suspende l'exécution de la législation ;

3) Qu'un *recours* soit consacré au profit du Gouvernement égyptien, devant une autorité internationale, soit à la Société des Nations, soit au Tribunal de La Haye ».

Ce projet mis si difficilement sur pied par Saroit

(18) Cf. *Documents diplomatiques*, 1928.

Pacha, secrètement élaboré, puisqu'il ne fut soumis au Parlement et au Conseil des Ministres qu'une fois terminé, fut rejeté dès sa publication par l'ensemble des éléments nationalistes du Parlement égyptien. Ces derniers ne pouvaient admettre que l'atteinte qu'il portait à la souveraineté de leur pays fut ainsi sanctionnée et que l'indépendance de l'Egypte demeurât entachée par un contrôle législatif étranger aussi étroit.

En particulier pour la question fiscale, le recours devant un organisme international comme la Société des Nations semblait indispensable pour conserver à l'Egypte la pleine souveraineté que réclamait au nom du pays, la majorité parlementaire.

Le projet repoussé, Saroit Pacha démissionna et les négociations furent suspendues pendant plus d'un an. Ce n'est qu'en Juillet 1929, aussitôt après la chute du Cabinet conservateur à Londres que l'arrivée au pouvoir du Gouvernement travailliste eut pour effet de rouvrir la question d'Egypte dans un esprit à la fois nouveau et très libéral.

LE PROJET HENDERSON-MOHAMED PACHA MAHMOUD, 1929

Le changement de la majorité parlementaire britannique eut pour conséquence de déterminer à Londres une nouvelle orientation de la politique extérieure de l'Empire. Celle-ci se manifesta tout particulièrement lorsque le chef du Gouvernement égyptien, étant venu à Londres pour y négocier quelques points de détail d'une modification partielle des Capitulations judiciaires ou fiscales, un projet de traité lui fut présenté par le Foreign Office, projet comportant non seulement le règlement des questions intéressant la Grande-Bretagne et l'Egypte, mais également une solution d'ensemble, très libérale en fait, de toutes les questions capitulaires.

C'est à ce point de vue que ce traité nous intéresse ici, mais étant donnée l'influence qu'il ne manquera pas d'exercer, nous croyons nécessaire de lui consacrer plus loin un chapitre spécial, nous contentant pour l'instant de

signaler rapidement la solution qu'il préconise en matière de législation fiscale (19).

On chercherait en vain dans le corps des 16 « propositions » du Gouvernement anglais qui forment le projet de traité et d'alliance, un article se rapportant à la question fiscale. On n'y trouve en effet que deux articles proposant une solution concernant les étrangers, ce sont : a) l'article 6 par lequel la Grande-Bretagne déclare abandonner à l'avenir au profit du Gouvernement égyptien la responsabilité de la sauvegarde de la vie des étrangers ; b) l'article 11 dont les termes sont les suivants :

ART. 11. — « Sa Majesté Britannique reconnaît que le Régime des Capitulations existant en Egypte ne s'accorde plus avec l'esprit du temps, ni avec l'état actuel de l'Egypte.

« En conséquence, Sa Majesté Britannique s'engage à user de toute son influence auprès des Puissances ayant des droits capitulaires en Egypte pour obtenir, dans des conditions qui sauvegarderont les intérêts légitimes des étrangers, le transfert aux tribunaux mixtes de la juridiction consulaire existante et l'application aux étrangers de la législation égyptienne. »

Mais (20) outre le projet de traité proprement dit, existe une série de notes explicatives échangées à la date du 3 août 1929 entre le Foreign Office et le chef du Gouvernement égyptien.

Ces notes diplomatiques, non insérées dans le traité, présentent, non seulement pour les deux gouvernements contractants, mais pour les Puissances étrangères possé-

(19) G. MEYER. Voir *Le Temps* du 1^{er} novembre 1929 : *Le projet de traité anglo-égyptien*.

(20) Voir à l'annexe II, les propositions du gouvernement britannique au sujet du statut de l'Egypte et qui comprennent :

a) Un projet d'accord entre l'Egypte et la Grande-Bretagne pour la solution des questions pendantes entre elles.

b) Des notes explicatives échangées à l'occasion du projet d'accord entre l'Egypte et la Grande-Bretagne pour la solution des questions pendantes entre elles.

dant des intérêts en Egypte, une importance capitale, et leur texte est évidemment destiné à faire autorité au même titre que les propositions elles-mêmes.

Reprenant une à une les solutions proposées par la Grande-Bretagne en ce qui concerne les différents problèmes que soulèvent les changements apportés au statut provisoire de l'Egypte, ces notes nous donnent le sens du texte des « propositions » et en déterminent la portée. Elles demandent à être examinées avec un soin particulier, car ce sont elles qui fixent, plus que le traité lui-même et d'une manière à la fois plus large et plus précise, les détails du régime futur qui déterminera, non seulement pour les Egyptiens mais également pour les étrangers capitulaires, la signature de la nouvelle convention.

Nous examinerons à leur place celles des questions qui sont relatives soit au transfert de la responsabilité des étrangers au Gouvernement égyptien, soit à la suppression des tribunaux consulaires et à l'affectation aux tribunaux mixtes des causes pénales réservées actuellement au jugement des Consuls.

En ce qui concerne les pouvoirs de l'Etat égyptien en matière de taxation des étrangers, le Gouvernement britannique indique qu'il est disposé à conclure avec l'Egypte un accord stipulant entr'autres points, que dans l'avenir tout assentiment nécessaire pour l'application aux étrangers de la législation égyptienne serait donné par l'Assemblée générale des tribunaux mixtes et qu'en outre un certain pouvoir de contrôle serait déferé à cette assemblée aux fins d'éviter toute imposition injuste et vexatoire.

Voici comment à cet effet s'exprime le Ministre britannique (21) :

« Je reconnais que les conditions dans lesquelles les Capitulations sont actuellement appliquées en ce qui regarde le pouvoir du Gouvernement égyptien de légiférer

(21) *Journal des Tribunaux mixtes*, N° 1028, 17-18 octobre 1929, Le Caire.

Cf. *Livre vert égyptien*, Le Caire 1929.

pour les étrangers ou de leur imposer des taxes ne s'accordent plus avec les conditions modernes.

« Je serai disposé à conclure un accord stipulant que, dans l'avenir, tout assentiment nécessaire pour l'application aux étrangers de la législation égyptienne, y compris la législation fiscale, sera donné par l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes, sauf dans le cas de la législation intéressant la constitution ou la juridiction des tribunaux mixtes eux-mêmes, laquelle ne devra pas entrer en vigueur avant son approbation par les Puissances.

« Il appartiendra à l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes de s'assurer que la législation en question n'est pas incompatible avec les principes généralement adoptés dans la législation moderne applicable aux étrangers et, en ce qui concerne particulièrement la législation d'un caractère fiscal, qu'elle n'établisse pas une discrimination inéquitable à l'égard des étrangers, y compris les Sociétés étrangères. »

Telle est la solution proposée par l'Angleterre pour résoudre une des questions les plus importantes du droit international actuel. Que donnera-t-elle en pratique ? La réponse semble difficile à prévoir et surtout il importe de savoir ce que les Puissances capitulaires, au moins aussi intéressées que l'Angleterre dans la question, penseront d'une telle proposition.

A l'heure actuelle, aucune d'elles n'a exprimé ses intentions et n'a d'ailleurs été consultée par la Grande-Bretagne, mais il est à prévoir quelles ne se laisseront pas déposséder des garanties qu'elles tiennent des traités sans exiger des équivalences susceptibles de conserver aux capitaux qu'elles ont investis dans le pays, la sécurité qui leur est indispensable.

Nous nous bornerons ici à cet exposé succinct de la question, nous réservant de présenter les observations que suggèrent les propositions britanniques, après avoir défini plus loin et développé l'économie générale du projet de traité.

CHAPITRE III

THÈSE JURIDIQUE ÉGYPTIENNE RELATIVE AUX POUVOIRS
DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE TAXATION DES SUJETS DES
PUISSANCES CAPITULAIRES.

*Thèse du Gouvernement Egyptien. — Arguments de droit.
— Arguments de fait. — Examen critique de la théorie
soutenue par le Gouvernement Egyptien. — Lettre du
Ministre des Finances au Conseil des Ministres (7 fé-
vrier 1929). — Eléments et anomalie du régime fiscal
égyptien. — Extension abusive des principes capitu-
laires.*

CHAPITRE III

LA THÈSE JURIDIQUE ÉGYPTIENNE (1) relative aux pouvoirs de l'Etat en matière de taxation des sujets des Puissances capitulaires.

Les renseignements qui précèdent, pour aussi succincts qu'ils soient, nous permettent, ajoutés aux explications formulées à maintes occasions par le Gouvernement et les juristes égyptiens, de présenter très objectivement la thèse de l'Egypte en matière de taxation fiscale. « S'il est un principe incontestable du droit public, dit une note récente du Contentieux de l'Etat égyptien, c'est celui d'après lequel l'Etat a le droit de soumettre à l'impôt sur son territoire, les sujets des Puissances étrangères aussi bien que ses nationaux eux-mêmes. Ce principe a-t-il été à ce point battu en brèche par le régime capitulaire que l'on puisse dire qu'en Egypte aucun impôt ne peut être légalement établi à l'égard des sujets des Puissances bénéficiaires des Capitulations sans l'agrément des dites Puissances ? Cela est affirmé de façon courante dans les milieux juristes étrangers. Les tribunaux mixtes égyptiens eux-mêmes ont reproduit cette affirmation dans un certain nombre d'arrêts, sans l'appuyer d'ailleurs d'aucune démonstration, se bornant à dire que cette exception au droit public général dérive soit des Capitulations elles-mêmes, soit de l'usage.

« Cependant, le Gouvernement égyptien n'a jamais reconnu ni admis pareille limitation de ses pouvoirs. »

Pour soutenir cette opinion et expliquer que les étran-

(1) Les documents d'origine égyptienne sont en cette matière fort peu nombreux. Voir en particulier :

Note du Contentieux de l'Etat sur les pouvoirs de l'Etat égyptien en matière fiscale, 1929.

Voir également *Le Temps*, 7 mai 1929 : *Capitulations et tendances fiscales*, G. MEYER.

gers résidant en Egypte, loin de bénéficier d'une immunité totale, ne sont exemptés que de certains impôts de nature vexatoire ou particulière, les juristes égyptiens reprennent l'historique général de la question des impositions fiscales depuis l'octroi des dernières Capitulations et s'expriment ainsi : Prenant pour exemple des Capitulations celles qui furent signées en 1740 avec la France et qui sont les plus complètes et les plus détaillées, on constate que l'objet qu'elles cherchaient à atteindre dans ce domaine est, que les sujets du roi de France ne fussent plus soumis à certaines taxes plus ou moins irrégulières qui étaient perçues dans une forme souvent vexatoire par les autorités turques.

Ces taxes sont d'ailleurs spécifiquement énumérées. La plupart sont des taxes accessoires aux droits d'entrée et de sortie, sur les marchandises.

Outre ces taxes, les Français ne sont pas soumis au *Kharadj* ((Djizieh) qui est une capitation personnelle imposée aux sujets non musulmans (rayas) de la Sublime Porte, comme une sorte de rançon. L'exemption de cette taxe s'explique par des considérations de dignité et d'amour propre. Les Puissances européennes ne voulaient pas que leurs sujets fussent frappés d'une taxe qui les auraient classés dans une situation d'infériorité par rapport aux sujets musulmans de l'Empire.

Il ne faut pas, au demeurant, se méprendre sur la signification de cette énumération dans les Capitulations. Constituant en première ligne des traités de commerce, les Capitulations devaient surtout se préoccuper de tous les faits et pratiques touchant les droits d'entrée et de sortie sur les marchandises. Mais la Porte n'avait nul besoin de l'adhésion des Puissances européennes pour établir les divers droits et impôts mentionnés dans les Capitulations; une pareille interprétation serait historiquement inexacte; les dispositions des Capitulations à ce sujet indiquent seulement que le Gouvernement ottoman s'était mis d'accord avec les Gouvernements étrangers pour fixer contractuellement la nature ou le taux des droits dont il s'agit, de la même manière que n'importe quel Etat souverain fixe

dans un traité de commerce conclu avec un autre Etat la nature et le taux des droits qu'il prélèvera sur les marchandises en provenance ou à destination du dit Etat.

Il serait inutile de citer les dispositions plus d'une fois répétées des Capitulations qui ont trait à ces divers droits et impôts ou celles dans lesquelles on insiste particulièrement sur l'exemption des Français du *kharadj* ; il suffit de signaler qu'en dehors de ces dispositions on ne trouve aucun texte établissant une exemption de principe ayant pour objet tous impôts en général.

Du reste, cette partie des Capitulations a été remplacée tant dans l'Empire Ottoman qu'en Egypte par des conventions commerciales. Ces conventions traitent des droits sur les importations et les exportations ainsi que des taxes intérieures de consommation et d'accise auxquels les étrangers sont soumis au même titre que les nationaux eux-mêmes, mais elles ne reproduisent pas l'énumération détaillée des exactions. On peut en conclure que ces dernières avaient cessé en pratique dès avant les dites conventions et il y a surtout lieu de relever que s'il y a un principe qui résume les règles et dispositions de ces traités c'est l'égalité devant l'impôt entre nationaux et étrangers.

D'ailleurs, la vérité est que sous le régime des Capitulations elles-mêmes, ce n'est pas l'immunité de l'impôt, mais bien l'immunité de l'exaction vexatoire sous toutes ses formes (surtaxe plus ou moins arbitraire, donative, pot-de-vin, etc., etc...) qui avait été voulue et proclamée.

Les Capitulations visaient en outre à exclure l'application aux sujets des Puissances capitulaires de certains impôts qui, autrement, auraient été dûs en vertu du droit public d'alors (droit religieux musulman), lequel faisait aux étrangers une situation inférieure à celle des sujets musulmans.

Ayant ainsi réduit aux impôts limitativement mentionnés dans la Capitulations de 1740 le bénéfice de l'exemption fiscale des Européens, les juristes égyptiens, auxquels les étrangers ont souvent opposé le droit d'exemption des impôts, tiré non seulement des textes mais également de

l'usage, s'efforcent de le limiter par les arguments suivants puisés à la fois aux principes généraux du droit et à l'histoire fiscale et financière de l'Egypte depuis la Réforme de 1878.

(1) *Arguments de droit.* — Influence de l'Usage.

Pour qu'il y ait usage générateur de droit, il faut, dit le Contentieux de l'Etat, qu'il y ait répétition d'actes semblables.

En appliquant cette règle à l'exemption des impôts il faut, pour dire que les étrangers sont exempts d'un impôt déterminé, que cet impôt ait été constamment exigé des Egyptiens et non des étrangers. L'usage ferait alors que l'acte créant cet impôt devienne inapplicable aux étrangers. Mais on ne conçoit pas, ajoute-t-on, qu'un usage puisse tendre à paralyser le pouvoir d'imposition d'un Etat vis-à-vis des étrangers. Ce pouvoir ne se confond pas avec les actes créant des impôts. Il est à la fois immatériel et illimité. Il est inhérent à la souveraineté dont il constitue un des attributs essentiels. Si donc la formation d'un usage par rapport à un acte qui doit nécessairement se matérialiser par la perception, est une chose possible, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit d'un attribut ou d'une qualité, car l'usage ne saurait s'y appliquer. Même le défaut d'exercice d'un pouvoir d'imposition ne signifie pas abandon ou perte du dit pouvoir. Des contingences peuvent avoir déterminé l'inaction d'un Etat dans cette direction, mais la source ne tarit pas parce qu'on n'y a pas puisé. Pour qu'on puisse parler d'une exemption générale des étrangers, il faudrait que les étrangers n'aient jamais été assujettis à aucun des impôts auxquels les nationaux sont soumis, s'ils l'ont été, ce fût expressément à titre d'exception. Seule cette invariabilité de non-imposition ou ce caractère déclaré d'exception peuvent atteindre le pouvoir de lever les impôts dans son essence et en paralyser les effets.

De plus, en droit international, pour que l'usage puisse créer une règle obligatoire dans les rapports de deux Etats, il faut que la règle soit *réciiproquement* admise par ces

Etats : « La coutume implique une convention tacite inspirant les actes réciproques et affirmés par cette réciprocité même. Elle puise sa force obligatoire dans l'adhésion même des Etats qui l'ont observée ». (Fauchille, *Droit International Public*, T. I., 1^{re} partie, n° 47).

2) *Arguments de faits.*

Reprenant l'exposé historique (2) de la question des impôts institués en Egypte avant et après les travaux de la Commission d'enquête de 1878, le Contentieux de l'Etat s'efforce de démontrer que, bien que les étrangers n'eussent pas été soumis à un certain nombre de ces impôts, le Gouvernement égyptien, ni par ses actes, ni par ses intentions n'a jamais reconnu en droit, pour légitime, l'abstention de payer dont se prévalent les Européens. Il estime au contraire que cette abstention fut favorisée par un jeu imprévu et abusif des Capitulations.

En effet, par suite de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité du domicile, garanties par les Capitulations, l'Administration égyptienne ne pouvait ni saisir directement les biens des étrangers ni les traduire devant les tribunaux indigènes. Elle ne pouvait donc en pratique obtenir le paiement régulier des taxes qu'avec l'appui des autorités consulaires dont relevaient les contribuables eux-mêmes. « Or, les autorités consulaires refusaient leur concours pour certaines catégories d'impôt, soit parce qu'elles les considéraient comme inapplicables aux étrangers, comme l'impôt professionnel qui, étant donné son incidence, pouvait être considéré comme une sorte de capitation personnelle et qui, partant, n'était pas dû par les étrangers comme contraire aux Capitulations, soit (et c'est surtout le cas) parce que les dits impôts n'avaient pas fait l'objet de dispositions législatives régulières de l'autorité territoriale elle-même, et que le recouvrement s'en effectuait d'une manière vexatoire ou arbitraire ». (Rapport de la Commission d'enquête de 1878).

(2) Voir *supra*, p. 197.

A ces faits que nous interpréterons plus loin, il y a lieu d'ajouter les négociations diplomatiques engagées à Londres en 1885 et au cours desquelles fut accepté, par les Puissances, l'impôt foncier levé sur les propriétés bâties appartenant aux ressortissants étrangers établis en Egypte. Une controverse excessivement importante a été engagée sur les termes mêmes de l'accord intervenu le 17 mars 1885 entre l'Egypte et les Puissances.

Examinons la théorie que soutient le Gouvernement Egyptien.

On sait qu'en 1884 l'Egypte se trouvant presque acculée à la faillite par suite de la gestion désastreuse du Gouvernement khédivial, se vit contrainte en même temps, de contracter un emprunt en Europe et de moderniser son système d'impôt. A cet effet un décret khédivial ayant réorganisé l'assiette et la perception de plusieurs impôts, le Gouvernement égyptien s'adressa aux Puissances étrangères pour faire cesser la résistance des contribuables étrangers.

Dans cette intention, il déclarait être prêt à donner aux Gouvernements européens des garanties nouvelles incluses dans le projet de loi au profit des étrangers, tout en entendant réserver en droit son pouvoir souverain d'assujettir les étrangers à l'impôt qu'il instituait.

A cette occasion, certaines Puissances étrangères ayant exprimé l'opinion que l'assujettissement des étrangers à cet impôt devait faire l'objet d'un arrangement contractuel, le Gouvernement égyptien eut soin de maintenir fermement son point de vue. Les négociations à ce sujet furent assez longues et finalement elles se trouvèrent liées à celles relatives à un emprunt de neuf millions de livres à émettre par l'Egypte avec la garantie des principales Puissances européennes. Les unes et les autres aboutirent enfin à la Déclaration de Londres du 17 mars 1885, par laquelle l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie « *reconnaissant l'équité de soumettre leurs nationaux en Egypte aux mêmes taxes que les indigènes, acceptent*, moyennant un amendement, l'ap-

plication à leurs nationaux, comme aux sujets locaux, du décret déjà publié en 1884, relatif à l'impôt sur la propriété bâtie » ; « acceptent également l'application à leurs nationaux comme aux sujets locaux du droit de timbre et du droit de patentes et s'engagent à entreprendre immédiatement, de concert avec le Gouvernement égyptien, l'étude des projets de loi établissant ces deux impôts ».

En faisant ces déclarations, les Puissances ont donc reconnu, ajoute plus loin la Note précitée des Jurisconsultes de l'Etat, qu'en principe le Gouvernement égyptien possède le droit d'assujettir les étrangers à tous les impôts auxquels sont assujettis les Egyptiens eux-mêmes, pourvu que dans l'aménagement de l'impôt lui-même, la parfaite égalité de traitement soit assurée. C'est uniquement en vue de cette dernière condition que des négociations ont eu lieu entre le Gouvernement égyptien et les Puissances au sujet des actes législatifs qui devaient établir les trois impôts sur la propriété bâtie, du timbre et de la patente dont il s'agissait alors.

Or, les circonstances qui prévalaient en 1885, alors que l'Egypte sortait à peine du chaos financier, et commençait seulement à se libérer d'une organisation fiscale très primitive, où ni l'assiette des impôts ni leurs taux n'étaient régulièrement déterminés, où les recouvrements s'effectuaient d'une manière souvent arbitraire et vexatoire, peuvent expliquer que les Puissances aient cru utile de s'attribuer une sorte de contrôle sur les dispositions législatives au moyen desquelles l'Egypte allait établir de nouvelles impositions. Mais à l'heure actuelle, un pareil contrôle n'aurait plus sa raison d'être ; les lois sont *discutées* et votées au Parlement, les garanties du contribuable égyptien sont assurées par le régime parlementaire comme dans tout autre pays constitutionnel. Du moment que les impositions sont les mêmes à l'égard des étrangers, qu'elles sont établies par les mêmes lois, il est évident que toutes les garanties de justice dans l'évaluation de l'impôt, de régularité dans sa perception, que le Parlement ne manquera

pas d'inscrire dans la loi, leur seront communes avec les Egyptiens eux-mêmes.

Il est donc équitable aujourd'hui de reconnaître, comme une suite logique de la Déclaration de Londres elle-même, que l'Egypte peut établir de nouvelles impositions à l'égard des étrangers capitulaires, sans être tenue, comme les Puissances l'ont stipulé, en 1885, pour le timbre et les patentes, d'étudier avec elles les dispositions législatives au moyen desquelles ces impositions doivent être établies, à la seule condition qu'il y ait égalité de traitement entre les étrangers et les Egyptiens.

Telle est rapidement résumée la théorie que soutient actuellement le Gouvernement égyptien. On voit, par ce qui précède, qu'il estime que pendant la période contemporaine, il ne s'est formé aucune coutume juridique tendant à créer au profit des étrangers le droit de n'être soumis à aucun impôt nouveau sans l'assentiment préalable des Puissances.

Cependant, désirant expliquer le fait qu'aucun impôt nouveau n'a été créé pendant cette période, il attribue l'attitude de réserve et d'attente du Gouvernement égyptien au souci de ne pas s'exposer à voir son droit mis en question par les tribunaux mixtes eux-mêmes.

« Ces tribunaux, en effet, ont compétence pour juger les conflits entre les étrangers sujets capitulaires et l'administration égyptienne. Ce pouvoir de juridiction à l'égard de l'Etat égyptien, les tribunaux mixtes l'ont souvent interprété comme leur conférant le droit d'apprécier si une loi égyptienne est, ou non, applicable aux étrangers, alors qu'il semblerait plus normal que des tribunaux territoriaux se bornassent à appliquer les lois du pays, sauf aux Puissances intéressées à soulever un conflit diplomatique dans le cas où une loi égyptienne violerait les traités d'usage. »

Or, nous avons vu plus haut que les tribunaux mixtes, adoptant l'opinion à laquelle il a été déjà fait allusion, ont, à diverses reprises, affirmé dans leurs jugements que les étrangers ne peuvent être assujettis à aucun des impôts

nouveaux sans l'assentiment préalable des Puissances capitulaires.

On s'explique, dans ces conditions, que l'Etat égyptien n'ait pas voulu donner à ces tribunaux des occasions d'appliquer un principe qui, selon lui, manque totalement de fondement juridique et qu'il n'a pour sa part jamais reconnu.

La théorie qui précède n'est évidemment pas récente, mais elle vient de retrouver, au cours des deux années qui précèdent, une importance et une actualité toutes particulières.

Cette question à laquelle le Gouvernement égyptien attache un intérêt considérable, fut en effet mise successivement à l'ordre du jour des pourparlers, soit officiels, soit officieux, poursuivie par le Gouvernement égyptien, d'une part avec certaines Puissances capitulaires au cours de l'été dernier, d'autre part, avec le Gouvernement britannique à Londres, lors des négociations relatives au projet de traité (3).

Au point de vue financier et fiscal, l'Egypte se trouve actuellement dans une situation spéciale. Elle ne peut, en fait, ni établir de nouveaux impôts à la charge des étrangers, ni faire reconnaître son droit par les tribunaux mixtes. Elle admet, certes, que, comme conséquence des principes dont se sont inspirées les Capitulations et l'usage formé dans la suite, les étrangers possèdent le droit de bénéficier en Egypte de la parfaite égalité de traitement en matière d'impôt avec les Egyptiens, mais dès que le Gouvernement égyptien veut instituer de nouveaux impôts il voit son action entravée par les tribunaux mixtes chargés de donner leur assentiment préalable à toute mesure fiscale instituée ou simplement projetée à l'encontre des étrangers.

(3) A Paris en particulier, le Ministre égyptien des Affaires Etrangères avait présenté un certain nombre de revendications de nature fiscale ; en particulier, était demandée par le Gouvernement égyptien l'institution d'une taxe sur l'essence, dont le produit aurait couvert les frais de réparation des grandes routes, la taxe sur les automobiles ayant été rejetée par l'Assemblée générale de la Cour mixte.

Outre le document si important que nous venons d'analyser et auquel il importe de se référer pour saisir la théorie que soutiennent les milieux officiels égyptiens, il existe une lettre toute récente, adressée le 7 février 1929 par le Ministre des Finances au Conseil des Ministres et dont le contenu constitue peut-être l'exposé le plus précis des intentions fiscales et de la thèse juridique que le Gouvernement Royal entend soutenir au cours des pourparlers prochains qui seront engagés par l'Egypte en manière de taxation des étrangers capitulaires.

Cette communication, jointe sous forme de conclusion au compte rendu des négociations (4) relatives aux réclamations financières datant de la période des hostilités entre les Gouvernements égyptien et britannique, a pour objet d'attirer tout particulièrement l'attention du Conseil des Ministres sur l'opportunité d'envisager la question de l'insuffisance des ressources actuellement laissées à la disposition de l'Etat égyptien pour l'exécution de grands projets ayant trait à l'irrigation, à l'hygiène, à l'instruction publique, etc. Pour résoudre ce problème financier qui par sa mise à exécution risque d'épuiser à bref délai la réserve générale de l'Etat (dont le montant au 1^{er} février 1930 s'élevait à la somme de 41 millions de L. Eg.), le Ministre des Finances estime nécessaire de créer d'autres ressources et d'aplanir par des négociations diplomatiques les difficultés qui entravent la liberté du Gouvernement d'instituer des ressources nouvelles et qui dérivent des Capitulations « qu'on est convenu, dit-il, bien à tort, de considérer comme restreignant le pouvoir du Gouvernement, d'établir des taxes et impôts applicables aux étrangers ».

Cette restriction de pouvoir, le Ministre des Finances refuse de l'admettre et critiquant un arrêt récent de la

(4) *Les réclamations financières entre les Gouvernements égyptien et britannique*, Ministère des Finances, Imprimerie Nationale, Le Caire 1929. (Réclamations relatives aux fournitures britanniques et à l'indemnité allemande).

Cour d'Appel mixte (5) qui refusait d'accepter un règlement proposé par l'administration égyptienne établissant une taxe sur les automobiles, il ajoute : « Il est de la plus grande importance qu'aucun doute ne subsiste plus au sujet du plein pouvoir que possède le Gouvernement égyptien de créer toutes les ressources financières qu'il désire. Cette question est intimement liée à l'évolution économique ainsi qu'aux réformes qu'il n'est plus possible d'ajourner longtemps. »

C'est la même théorie que celle que soutient le Contentieux de l'Etat, c'est également la même thèse que présenta l'ancien Ministre des Finances Ismaïl Sidky Pacha (6) au cours d'une conférence faite devant le jeune barreau du Caire, le 26 mars 1926, sous les auspices de la Délégation du Caire de l'ordre des avocats aux juridictions mixtes d'Egypte.

Ayant fait le tableau, assez sombre d'ailleurs, mais fort exact, de la situation sociale de la population ouvrière égyptienne, et ayant exposé la nécessité où se trouve l'Egypte de procéder à de multiples et urgents travaux d'édilité ou d'amélioration économique. pour « reprendre une place qui soit digne d'elle dans le monde », Sidky Pacha montre sans difficulté que dans les autres pays les prélèvements de l'Etat se répartissent aussi équitablement que possible entre les divers éléments de la masse imposable, agriculteurs, industriels, rentiers, etc.

En Egypte, au contraire, le système fiscal grève exclusivement la production agricole et la consommation.

(5) Cet arrêt de la Cour d'Appel soulève la question relative au pouvoir de l'Etat d'établir des impôts. Il estime que le règlement qui lui a été proposé par le Gouvernement (portant institution d'une taxe sur les automobiles) aurait pour effet, en instituant des redevances sur les loyers pour usage de la voie publique, d'établir des impôts réels ou déguisés, à l'encontre des étrangers capitulaires ; en conséquence, la Cour s'est refusée à approuver le règlement en question et aucune taxe de ce genre ne pourra être créée avant que les Puissances aient donné leur approbation préalable.

(6) ISMAIL SIDKY PACHA. *Le régime fiscal égyptien et les Capitulations*. — *Egypte contemporaine*, 1926, T. XVII, p. 81 à 92.

Or, la terre étant presque entièrement aux mains des Egyptiens, c'est sur ces derniers que repose tout le poids des impôts. Tout au contraire, le grand commerce, l'industrie et les banques, dont le revenu absorbe une proportion très importante du revenu national et qui est exempt de toute charge fiscale, se trouvent virtuellement entre les mains étrangères.

S'élevant contre cette anomalie parfaitement exacte qui caractérise le système fiscal égyptien, s'efforçant d'en trouver le remède, Sidky Pacha en arrive naturellement à en faire porter la responsabilité au régime Capitulaire ou plutôt à cette *extension abusive* créée par l'usage et actuellement applicable, de règles anciennes limitatives à son avis, des seules impositions vexatoires et infâmantes précisées dans les dernières Capitulations signées au XVIII^e siècle.

Admettant que soit conservée l'immunité dont bénéficiaient les étrangers et qui les mettait à l'abri de l'*exaction illégale* sous toutes ses formes, l'ancien Ministre des Finances, revenant au principe accepté à Londres le 17 mars 1885, demande que l'iniquité présente, dont l'Egypte supporte si difficilement les conséquences, fasse place à une répartition plus juste des impôts, à un système plus en harmonie avec les besoins du pays et les nécessités de sa population.

Quelle raison donner de la politique d'entrave à l'égard des pouvoirs fiscaux du Gouvernement égyptien ? Surtout, quelles causes peuvent expliquer que les Puissances capitulaires ayant, comme il a été dit, expressément reconnu dans la Déclaration de Londres de 1885, l'équité du principe de l'impôt égal pour les ressortissants étrangers et pour les indigènes, soulèvent aujourd'hui une objection de principe contre la pleine liberté du Gouvernement égyptien en matière de législation fiscale et refusent de lui laisser établir les impôts qu'il se propose de créer pour financer les grands travaux publics qu'il a élaborés ? C'est ce que nous allons essayer d'expliquer.

CHAPITRE IV

LA DOCTRINE ÉTRANGÈRE ET LES SOLUTIONS PROPOSÉES

Réponse aux arguments de droit et de fait présentés par les juristes égyptiens. — Etude du principe contenu dans la Déclaration de Londres de 1885 et de ses conséquences. — L'immunité fiscale et la jurisprudence mixte. — Situation particulière des Sociétés anonymes. — Doit-on conserver les règles anciennes qui limitent l'autorité intérieure de l'Egypte ? — Opinion de Lord Cromer, de Lord Milner et arguments du Gouvernement égyptien. — Propositions anglaises de Juillet 1929. — Arguments qu'opposent les intérêts étrangers défenseurs des garanties. — Conclusion. — Recherche d'une solution compatible avec les exigences des intéressés, Egyptiens et Etrangers.

CHAPITRE IV

LES PRINCIPAUX ARGUMENTS DE LA DOCTRINE ÉTRANGÈRE

Bien que la question capitulaire dans sa partie relative aux impôts et à la législation fiscale intéresse au plus haut point les étrangers établis en Egypte, il existe fort peu de documents de sources étrangères en dehors des projets de traités que nous avons résumés plus haut.

Cependant, il n'est pas impossible de présenter la thèse que soutiennent les colonies étrangères en réponse aux arguments de droit et de fait avancés par le Gouvernement ou les juristes égyptiens.

S'appuyant sur les textes des traités signés à différentes dates, parmi lesquels se trouvent les différentes Capitulations (de 1535 à 1740), les préliminaires de paix du 9 Octobre 1801 et le traité de commerce franco-turc du 29 Avril 1861, il est facile de déterminer la part d'immunité dont bénéficiaient les étrangers à la suite de ces traités.

Il est certain d'une part, que l'exemption totale n'a jamais été spécifiée dans les Conventions signées par la Porte et d'autre part, il serait nécessaire de connaître à fond le système fiscal turc de 1535 et de 1740 pour se rendre compte si l'exemption prévue dans le texte comporte le principal ou l'exception de la taxation normalement et couramment établie à cette époque. Or, à notre connaissance, cette étude n'a pas été faite et la question demeure à cet égard sans réponse. Cependant, il est possible de délimiter à peu près, la mesure de l'immunité qui couvrirait l'étranger résidant en Egypte en 1740 ; il suffit pour cela de se reporter aux articles que nous avons signalés plus haut et qui précisent la nature des impôts qu'on ne pouvait exiger des Français venant résider dans l'Empire Ottoman.

Ces impôts sont : soit des impôts de succession (1), soit des taxes de nature vexatoire (2), soit des droits de transit, des impôts arbitraires (Cap. de 1740, art. 10-14-47, etc...) mais, par contre, il est nettement spécifié que des droits de douane seront prélevés sur les marchandises importées de France et que leur taux fixé à 3 % ne pourra être modifié. De même le traité de commerce franco-turc de 1861, dans son article premier stipule que : « tous les droits, privilèges et immunités qui ont été conférés aux sujets et aux bâtiments français par les Capitulations et les traités antérieurs, sont confirmés à l'exception des clauses des dits traités que le présent traité a pour objet de modifier » et en outre dans l'article III du même traité, il est dit :

« Les marchands français ou leur ayant-cause qui achèteront un objet quelconque, produit du sol ou de l'industrie de la Turquie, dans le but de le revendre pour la consommation dans l'intérieur de l'Empire Ottoman, paieront lors de l'achat ou de la vente, les mêmes droits qui sont payés dans des circonstances analogues par les *sujets Ottomans les plus favorisés* parmi eux, qui se livrent au commerce intérieur ».

Il résulte clairement de ces textes que, soit en matière d'impôts généraux, soit en matière de douane ou de taxe intérieure, la parfaite égalité de traitement est réservée aux Français et aux sujets de l'Empire Ottoman, par les textes des Capitulations et par les traités postérieurs, parmi

(1) Cf. Capitulation de 1535, art.

Cf. Ph. GELAT BEY, *Législat. égypt.*, v° France.

Cf. Capitulation de 1740, art. 22 : « Si quelque Français se trouve endetté, on attaquera le débiteur et l'on ne pourra rechercher ni prendre à partie aucun autre, à moins qu'il ne soit sa caution.

« Si un Français vient à mourir, ses biens et effets, sans que personne puisse s'y ingérer, seront remis à ses exécuteurs testamentaires ; et s'il meurt sans testament, ses biens seront donnés à ses compatriotes par l'entremise de leur Consul, sans que les officiers du fisc et du droit d'aubaine, comme *Beitulumaldgy* et *Cassam*, puissent les inquiéter. »

(2) Voir *supra*, p. 192.

lesquels celui de 1861 est un des plus complets et des plus précis à cet égard.

Quant à la déclaration de Londres de 1885, dont nous avons signalé longuement les principes et l'esprit dans les pages précédentes, et dont le Gouvernement égyptien semble particulièrement désireux de se prévaloir, il importe d'étudier impartialement les éléments de droit qu'elle contient et leurs conséquences.

On sait que le décret de 1882 ayant établi des taxes nouvelles à la charge des habitants du territoire (impôt sur la propriété bâtie, impôt sur la patente et impôt du timbre), les étrangers malgré l'acceptation des Puissances rendirent, par les chicanes qu'ils imaginèrent et l'obstruction systématique qu'ils firent, inapplicable la mise en vigueur du texte égyptien.

Pour ces raisons, le décret promulgué en Mars 1884 fut suspendu en Novembre de la même année. C'est alors que se réunit en Mars 1885 la Conférence internationale de Londres et qu'entr'autres décisions, les Puissances signèrent une déclaration par laquelle « considérant qu'elles reconnaissaient l'équité de soumettre leurs nationaux aux mêmes taxes que les indigènes, elles s'engageaient conjointement avec le Gouvernement de S. M. le Sultan, à signer une convention où elles accepteraient l'application à leurs nationaux comme aux sujets locaux du décret khédivial du 13 Mars 1884 (3) ».

La note du Contentieux de l'Etat citée plus haut avait, on l'a vu, pris argument de ce texte pour en déduire d'une part l'autonomie fiscale de l'Egypte, d'autre part le droit du Gouvernement égyptien d'assujettir tous les étrangers aux charges et impôts venant à frapper les indigènes. Elle estimait en outre, qu'il ressortait du texte signé à Londres, que les Puissances étrangères limitaient leurs exigences en matière de législation fiscale, à ce qu'une parfaite égalité de traitement fut assurée à tous les Résidents du territoire,

(3) Cf. Ph. GELAT BEY, *Législation égyptienne annotée*, T. II, v^o Egypte.

quelle que fut leur nationalité, lors de l'institution du nouvel impôt.

Il semble, répondent la doctrine et les intérêts étrangers qu'en examinant d'un peu près le développement historique de la question du décret de 1884 et de la solution que lui donnèrent les Puissances en 1886, la vérité juridique soit assez éloignée de l'interprétation qu'en donnent les juristes égyptiens.

En effet, de 1881 à 1884, les Puissances étrangères sollicitées d'accepter un décret qui mettaient à la charge de leurs nationaux de nouveaux impôts, commencèrent par refuser leur consentement; ce n'est en réalité que plus tard, qu'ayant été pressenties d'accorder et de garantir un emprunt de 9 millions de livres qu'elles acceptèrent, *moyennant cet amendement et cette garantie*, de donner satisfaction au Gouvernement égyptien dans la question de l'impôt sur la propriété bâtie. Mais à aucun moment, ni au cours des négociations, ni dans leur déclaration, elles ne reconnurent à l'Egypte, le *droit* d'assujettir les étrangers à tous les impôts. Elles se bornèrent à dire qu'*il serait équitable* de les soumettre aux impôts dont étaient frappés les Egyptiens. De cette distinction non équivoque des termes employés on déduit facilement que les étrangers n'étaient pas, à cette époque, sans une décision ou sans l'agrément préalable des Puissances, soumis *ipso facto* aux impôts établis par le Gouvernement égyptien. Et la preuve que telle était la pensée ou l'opinion des rédacteurs de la Déclaration de Londres, c'est que les Puissances mirent une condition avant d'accepter les termes du décret de 1884 (4). Ils subordonnèrent l'application, à leurs nationaux, de la taxe sur la propriété bâtie à l'acceptation d'un amendement, et pour les impôts de la patente, ils exigèrent avant toute institution d'impôt, qu'une réglementation fut préalablement arrêtée d'accord entre l'Egypte et les Etats intéressés.

Il y a donc loin, on le voit, de ce résultat à la préten-

(4) Déclaration de Londres de 1885. Voir *supra*, p. 262.

tion première de l'Égypte d'avoir le droit indiscutable d'assujettir les étrangers aux impôts établis par le Gouvernement et de faire œuvre de courtoisie en appelant les Puissances à donner leur assentiment aux taxes instituées à l'encontre de leurs nationaux.

En réalité, de l'opinion courante des représentants des intérêts étrangers, la déclaration de 1885, signée par l'Égypte, consacre l'échec des prétentions égyptiennes en matière d'autonomie fiscale ou d'établissement d'impôt. Cette déclaration, par les restrictions qu'elle contient au droit de l'Égypte d'assujettir les étrangers aux impôts que peut instituer l'administration égyptienne, constitue certainement, l'atteinte la plus grave qu'ait subie depuis l'octroi des Capitulations, la souveraineté intérieure du Gouvernement égyptien. Etant donné quelle n'a été modifiée par aucune convention ultérieure, cette déclaration peut être considérée comme la *charte fiscale* actuelle de l'Égypte.

Son importance est donc capitale et on comprend dans ces conditions que les Égyptiens, d'une part, les étrangers, d'autre part, se soient efforcés d'en tirer une interprétation conforme à leurs intérêts.

C'est d'ailleurs dans le sens de la thèse étrangère que s'est toujours déclarée la juridiction mixte. Chaque fois qu'un litige relatif aux questions d'impôt, s'est présenté devant la Cour mixte d'Alexandrie (5), celle-ci non seulement a cherché, si les charges proposées étaient équitablement réparties entre les étrangers et les indigènes, mais elle a exigé d'être mise en mesure de fixer en pleine connaissance de cause, l'acceptation des taxes déterminées lorsqu'elles ne sont encore qu'à l'état de projet.

D'ailleurs, la jurisprudence mixte a été assez longue à se fixer. Elle a d'abord jugé que, du fait des Capitulations, un principe général existait, qui exemptait de tout impôt et de toute taxe, hormis les droits de douane, les étrangers bénéficiaires du régime capitulaire. Puis, peu après, la Cour d'Appel a établi une distinction qui a rendu la question de

(5) En particulier, arrêt de la Cour d'Appel mixte, du 30 avril 1923, affaire d'Héliopolis.

la situation privilégiée des étrangers en matière fiscale à la fois plus complète et plus logique.

Le principe général qu'elle avait primitivement accepté pour la charte fiscale des Européens, s'est scindé en deux : une partie est restée comprenant tous les impôts directs, réels ou déguisés. Ces derniers ont été jugés non applicables aux étrangers sans que l'Égypte ait préalablement obtenu l'assentiment formel des Puissances capitulaires. Quant aux impôts indirects créés par l'autorité administrative égyptienne, la Cour d'Alexandrie a jugé, et sa jurisprudence en ce sens est parfaitement fixée à l'heure actuelle, que les étrangers y sont assujettis à condition que le principe général de l'égalité de traitement soit satisfait en fait comme en droit. Cependant, chaque fois que ces impôts indirects sont apparus aux juges mixtes devoir être de l'essence d'impôts directs, soit qu'ils fussent des impôts réels ou des impôts déguisés, tel par exemple le projet d'impôt (6) sur les automobiles, soumis à la Cour d'Alexandrie par le Ministre des Finances, la Cour d'Appel a toujours refusé son assentiment et l'impôt n'a pu être, ni institué, ni prélevé sur les étrangers. À cet égard, la juridiction mixte a été très loin dans la voie de l'extension de l'immunité des impôts même indirects qui lui semblaient douteux. Cependant elle a exceptionnellement admis, à diverses reprises, que certaines taxes vinssent frapper les étrangers exerçant un commerce ou ayant des intérêts dans les sociétés anonymes égyptiennes; dans ce dernier cas, elle a dérogé au principe de l'intérêt mixte suivant lequel, les Sociétés anonymes égyptiennes sont considérées dans leurs rapports de droit, comme personnes morales étrangères.

En ce qui concerne le commerce, il y a lieu de combiner à la fois les termes des Capitulations avec le traité franco-turc de 1861 et la Convention passée avec la France en

(6) On sait, en effet, que la Cour mixte a estimé que la taxe proposée sur les automobiles, constituant un loyer pour usage de la voie publique, c'est-à-dire un impôt réel ou déguisé, à la suite de quoi elle a refusé d'approuver le règlement qui lui était soumis.

1902. Ces derniers traités prévoient la possibilité pour l'Egypte de créer des droits d'accise qui pourront être mis à la charge des étrangers (ou taxes de consommation) mais suivant le taux imposé aux nationaux égyptiens ; en aucun cas, est-il spécifié, les étrangers ne pourront être assujettis à des taxes plus fortes que celles frappant les commerçants égyptiens les plus favorisés (7).

Les dispositions précédentes créant des droits de consommation et relatives aux taxes à percevoir sur les produits de l'industrie du pays non destinés à être exportés, ont reçu à différentes reprises leur application. Récemment, lorsque le tarif douanier a été remanié et qu'un décret du 16 Février 1930 a institué un nouveau régime, de nombreux droits de consommation ont été créés. Or, la Cour mixte a constamment jugé dans ses arrêts et en particulier le 20 Février 1902 dans un litige relatif à une usine de filature et de tissage, que les décrets du Gouvernement égyptien instituant ces droits d'accise concernaient aussi bien les étrangers que les Egyptiens et que ces impôts n'étant ni directs, ni personnels, ni réels, devaient être payés par tous les commerçants sans distinction de nationalité, comme les droits de douane dont ils se rapprochent beaucoup.

De même au sujet des droits auxquels sont assujettis les sociétés anonymes qui se fondent en Egypte et qui, aux termes de l'art. 46 du code de commerce mixte ne peuvent s'établir qu'en vertu d'un décret leur conférant la nationalité égyptienne, il est intéressant de signaler que la Cour d'Appel mixte a jugé, par un arrêt du 30 Mai 1894, que du fait de l'attribution de cette nationalité, les sociétés anonymes étaient soumises aux lois fiscales qui sont applicables à tous les habitants du territoire, indépendamment de toute question de juridiction ou de compétence.

C'est qu'en effet les principes de droit qui régissent les sociétés anonymes sont en Egypte assez peu conformes aux principes généraux. Tandis qu'au point de vue des lois fiscales les sociétés anonymes fondées en Egypte ont été

(7) En application des dispositions du Décret de 1889.

reconnues par la juridiction mixte comme ne possédant pas la qualité d'étranger. Au contraire pour la question de juridiction ou de compétence, la jurisprudence mixte est aujourd'hui définitivement établie dans le sens que les seules juridictions compétentes pour statuer sur les contestations entre les indigènes et les sociétés anonymes égyptiennes sont les juridictions mixtes (8). Ainsi donc, quoique possédant du fait de l'art. 47 du Code commercial mixte la nationalité égyptienne, les sociétés anonymes sont justifiables des tribunaux mixtes, mais elles n'en doivent pas moins être assujetties aux lois fiscales du pays. La jurisprudence de la Cour d'Alexandrie est définitivement fixée dans ce sens et de plus elle a reçu l'assentiment des Puissances.

Ayant ainsi examiné comment se manifeste en fait l'exemption fiscale des étrangers en dehors des impôts immobiliers, des droits de douane et des accises, on peut se demander quelle est l'origine de cette situation de fait. Trois hypothèses peuvent être avancées qui se résument sous la forme suivante :

a) La situation de fait existant en Egypte en ce qui concerne les dispositions fiscales dont bénéficient les étrangers est-elle une immunité due aux Capitulations et à l'usage ?

b) Ou bien : Est-ce que le droit de l'Etat égyptien étant demeuré intact, l'exemption de fait a eu pour cause la faiblesse des Gouvernements ou une théorie abusive des usages particuliers à l'Egypte ?

c) Ou encore : Est-ce l'immunité de juridiction qui par ses conséquences immédiates en rendant impossible l'exécution forcée sans les Consuls ou les Puissances, déterminerait le fondement pratique de l'immunité fiscale ?

Telles sont les hypothèses qui peuvent être logiquement présentées et dont la solution expliquerait la nature juridique actuelle des rapports entre les ressortissants capi-

(8) Voir l'explication de cette distinction dans PÉLISSÉ DU RATSAS, *op. cit.*, T. II, p.

tulaires et le Gouvernement égyptien. Mais laquelle choisir pour interpréter en droit et en fait les règles couramment suivies en Egypte à l'heure actuelle ?

Il semble que chacune de ces hypothèses renferme une part de vérité. Il est évident que l'immunité fiscale presque complète que conserve aujourd'hui en Egypte l'étranger capitulaire puise en grande partie son fondement immédiat dans les textes des traités signés au XVIII^e siècle et dans l'usage ou dans la coutume. Mais d'autre part, il n'est pas moins certain que si l'interprétation abusive qui a été donnée de ces textes et l'application extensive qui en a été faite au XIX^e siècle, a pu se développer au point de s'imposer avec une force contre laquelle le Gouvernement égyptien se heurte en vain, la raison de ces abus a aujourd'hui pour une large part son origine et son application à la fois dans les troubles politiques et financiers que connut l'Egypte pendant le dernier quart du siècle passé, dans la gestion néfaste de certains de ses Gouvernements, et dans la faiblesse des ministres auxquels avaient été confiées les destinées du pays. Ce sont ces troubles intérieurs qui provoquèrent l'intervention armée de l'étranger et qui, ajoutés aux nécessités politiques et stratégiques de la Grande-Bretagne, déterminèrent l'immixtion des hommes d'Etat anglais dans la politique égyptienne et l'occupation militaire du territoire. C'est la faiblesse du Gouvernement et la prodigalité de certains Khédives qui provoquèrent la mise en tutelle de l'Egypte par le Gouvernement britannique et permirent par ailleurs, un développement abusif des règles anciennes de droit résultant des traités antérieurs et dont l'application restrictive aurait seule dû déterminer en fait les relations des étrangers et des pouvoirs publics de l'Egypte.

A voir en particulier la différence d'application qui caractérise les règles suivies en Turquie avant la guerre, et celles actuellement en usage en Egypte, on ne peut manquer de se demander quelle est l'origine de différences aussi considérables.

Or, si certaines de ces dernières s'expliquent en partie

par des raisons géographiques ou économiques particulières à chacun des pays, en réalité la cause la plus profonde et la plus plausible doit en être cherchée dans la situation politique extrêmement troublée de l'Égypte, aux environs de 1880 et dans la main-mise britannique qui en fut la conséquence immédiate et durable, à la suite de la carence politique du Gouvernement français.

Parlant du Khédivé Iamail, Lord Milner (9) attribue à « son insolvabilité, à sa mauvaise foi, à son administration déréglée » l'intervention des Puissances et sa chute. Lorsque ce Khédivé si redouté eut été déposé sans résistance et que son fils Tewfik « qui avait reçu la faiblesse en héritage, lui eut succédé, le prestige et l'auréole qui entouraient le front de « *L'Effendina* » s'obscurcirent complètement et au régime défaillant de l'autorité succéda l'intervention étrangère et l'occupation britannique ».

Ce sont donc des raisons politiques, beaucoup plus que des raisons économiques, qui ont déterminé l'évolution du droit et des règles d'où résulte aujourd'hui la nature particulière des relations de l'Égypte et des Puissances capitulaires. C'est la faiblesse ou l'incapacité de certains de ses gouvernants qui a permis le développement de l'autorité étrangère et qui a provoqué la résistance invincible des éléments européens du territoire, à toute occasion, lors de l'institution des réformes proposées par le Gouvernement égyptien.

Une question se poserait maintenant : Faut-il approuver ou condamner la persistance d'une telle politique et doit-on conserver des règles anciennes qui, valables et normales à l'époque où elles ont été instituées, réservent aujourd'hui à l'Égypte une situation de fait et de droit presque unique dans le monde, entravent l'expansion de sa souveraineté et limitent à l'extrême son autorité intérieure ?

(9) Cf. *L'Angleterre en Égypte*, Lord MILNER, trad. française, p. 60. De même, Lord CROMER a écrit : « L'occupation anglaise n'a pas simplifié le problème. Le Gouvernement britannique ayant déclaré qu'il n'occuperait le pays qu'à titre temporaire, s'est trouvé dans une position tout à fait illogique ; il fut contraint de maintenir les privilèges, par crainte des abus de pouvoir qu'on avait à redouter des autorités égyptiennes ». *Modern Egypt*, 1904, chap. 52.

De savants juristes anglais (10) qui furent aussi de grands diplomates ont naguère posé cette question. Lord Milner, dans un livre d'ailleurs fort peu bienveillant pour la France, a, faisant l'apologie de l'occupation anglaise, examiné le problème des Capitulations, tout particulièrement dans ses parties relatives aux immunités fiscales. Dans le Chap. IV de son ouvrage réservé aux « Entraves internationales », traitant *in fine* de la question du privilège fiscal des Européens, Lord Milner estime que « le plus injuste des privilèges qu'assurent les Capitulations aux étrangers est celui de l'exemption de toutes les taxes directes à l'exception de l'impôt foncier ». Rappelant dans quelles conditions furent signées les premières Capitulations, le grand auteur anglais admet aisément, qu'eu égard aux conditions dans lesquelles se trouvait alors l'Orient musulman, cette immunité à l'époque où elle fut accordée n'était pas inéquitable, mais, ajoute-t-il immédiatement (11) « dans l'Egypte, de nos jours les étrangers profitent de tous les bienfaits du Gouvernement au même degré, et même plus largement que les indigènes, il n'y a dès lors aucune raison pour qu'ils ne supportent pas leur part des dépenses d'un Etat auquel ils doivent la pleine jouissance de tous ses avantages ».

Après avoir fait l'historique de la lutte engagée par l'Egypte pour obtenir des Puissances l'autorisation d'établir des impôts à la charge des étrangers, Lord Milner conclut : « Un Gouvernement qui n'a pas le pouvoir ni de soumettre à ses lois, ni de taxer des résidents étrangers, se trouve déplorablement dépouillé de son autorité et du respect auquel il a droit, et plus particulièrement lorsque ces étrangers par leur nombre, leur richesse et leur influence, constituent une fraction importante de leur communauté ».

De telles conclusions, se dégage, au cours du livre

(10) Lord MILNER. *England in Egypt*, trad. française par Mazuc, Paris 1898.

(11) *Idem*, p. 97.

précité, l'impression fort nette, que le régime des Capitulations, est devenu intolérable et qu'il doit être aboli dans le plus bref délai. Il est permis de se demander alors pourquoi Lord Milner, particulièrement documenté sur l'Egypte, ne crut pas devoir proposer, purement et simplement, dans le memorandum (12) que nous avons étudié plus haut et qui devait constituer la Charte des relations de l'Angleterre et de l'Egypte, la suppression des privilèges fiscaux des étrangers, lorsqu'il fut nommé chef de la « Mission spéciale envoyée en Egypte » en 1920, pour y étudier la question de l'abolition des restrictions de souveraineté incompatibles avec l'évolution des institutions autonomes égyptiennes (12).

On sait en effet que traitant dans l'art. IV du memorandum du 18 août 1920 la question des Capitulations, Lord Milner propose de remplacer le régime actuel par un transfert au Gouvernement britannique des droits exercés jusqu'ici par les Gouvernements étrangers. « L'Egypte reconnaissant à la Grande-Bretagne, le droit d'intervenir par la voix de son représentant en Egypte, afin d'empêcher l'application aux étrangers de toute loi égyptienne demandant actuellement le consentement étranger » (13).

Il semble donc que la solution proposée en 1920 par Lord Milner soit infiniment moins favorable à l'Egypte que pourraient le laisser supposer les conclusions de son livre de 1898. Tandis qu'après son premier passage en Egypte, Lord Milner demande « l'abolition des restric-

(12) Voir à l'annexe I le Memorandum du 18 août 1920.

(13) Il y a lieu de rapprocher des lignes qui viennent d'être citées, les remarques suivantes, dues au même auteur, mais qui furent écrites dans le Rapport de la Mission spéciale en Egypte, en 1920 : « Les deux points d'importance capitale pour les Puissances étrangères, dont les ressortissants jouissent à présent des privilèges spéciaux accordés par les Capitulations, sont d'abord la solvabilité de l'Egypte, qui n'importe pas seulement aux détenteurs d'obligations, mais affecte indirectement tous les capitaux et toutes les entreprises étrangères dans le pays, et en second lieu, la sécurité de la vie et de la propriété des étrangers. Les Puissances ne manqueront certes pas d'insister sur le maintien d'une mesure de contrôle étranger, en vue d'assurer ces buts. »

tions légales, variées autant que compliquées, apportées à la liberté d'action du Gouvernement égyptien », en 1920, après une évolution particulièrement heureuse de l'Egypte, tant au point de vue de sa situation financière que de sa prospérité économique, c'est le maintien du régime antérieur qui est demandé par les négociateurs britanniques, auteurs du memorandum, avec cette seule différence que le droit d'intervention actuellement laissé aux Puissances serait à l'avenir réservé à l'une d'entre elles, à celle précisément qui bien loin d'avoir le plus de capitaux investis sur le sol égyptien, y possède la prépondérance politique.

Précisant son point de vue en matière d'impôt, Lord Milner a soin de conclure « sous le couvert de dispositions fiscales d'ordre général, il serait facile pour le Gouvernement égyptien d'atteindre les étrangers de façon inéquitable » et la seule solution qu'il propose est de donner à un fonctionnaire anglais le droit de veto qu'il juge indispensable pour remédier à l'inégalité que pourraient entraîner les mesures décidées par le Gouvernement égyptien.

Il est facile de saisir le fond de la pensée de Lord Milner.

On peut être d'avis que sous couleur de rechercher le bonheur de l'Egypte, la solution préconisée par le memorandum de 1920 servait tout d'abord les intérêts britanniques. Si les Anglais ont en effet laissé entendre de longue date qu'ils jugeaient le maintien des Capitulations en Egypte comme un anachronisme criant et une injustice flagrante, c'est que cet anachronisme, par ses conséquences, est dommageable à leurs intérêts politiques bien entendus. A l'heure en effet où, sous la pression des événements, l'Angleterre se trouvait obligée d'accorder à l'Egypte des concessions qui diminuaient considérablement la portée quelle avait entendu conserver aux Conventions de 1904 avec la France, elle tenait par ailleurs et, comme contrepartie à l'abandon de certaines de ses concessions, à voir cesser, mais avec des garanties nouvelles à son profit, le maintien d'un régime qui rendait possible entre elle et l'Egypte, l'intervention diplomatique ou l'ingérence légis-

lative de 12 autres Puissances parmi lesquelles les plus importantes du monde, ou celles possédant en Egypte des intérêts économiques ou moraux les plus considérables.

C'est ce qu'a parfaitement compris l'Egypte. Bien que désirant au plus haut point voir se confirmer et se réaliser la plénitude de son indépendance, elle n'a jusqu'à présent jamais accepté de voir transféré à l'Angleterre, le droit d'intervention que les traités confèrent aux autres Gouvernements. Dans les négociations ultérieures elle s'est efforcée, surtout au cours des pourparlers Saroit-Chamberlain, de faire disparaître ce *veto* que l'Angleterre entendait s'approprier au nom des Puissances intéressées. Saroit Pacha estimait préférable le *veto* de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte, à celui que le Gouvernement britannique proposait de transférer à son représentant, avec la mission de juger si les charges financières créées par le Gouvernement égyptien ne devaient pas imposer aux étrangers une charge injuste. Il écrivait à cette époque à Sir A. Chamberlain :

« Quant à la législation fiscale, le *veto* que je serais disposé à reconnaître ne devrait être opposé qu'aux lois établissant une inégalité de traitement au détriment des étrangers. Il demeure bien entendu qu'on ne saurait *qualifier d'inégalité* le fait qu'un *impôt*, tout en étant égal pour tous, pèse plus lourdement sur les étrangers parce qu'il se rapporte à des entreprises qui leur sont plus particulières ou qui sont plus fréquentes en ce qui les (14) concerne ».

Telle était la théorie du Gouvernement égyptien en 1927. Bien que le traité qui l'exprimait n'ait pas reçu l'approbation du Parlement égyptien et qu'il soit devenu caduc par la chute du Ministère Saroit Pacha, il n'en est pas moins intéressant de signaler le chemin parcouru depuis le memorandum présenté par Lord Milner en 1920. Mais en outre, ce qui fait l'intérêt le plus grand de la conception égyptienne du transfert à l'Assemblée générale

(14) Voir *supra*, p. 248, les conditions d'appel que Saroit Pacha mettait à ce veto.

de la Cour mixte, de la compétence du *veto* étranger opposable aux lois égyptiennes, c'est qu'en cas de désaccord, une autorité internationale, la Société des Nations, ou le Tribunal de La Haye, aurait été chargée de recevoir le recours formé par l'Égypte.

Cette solution très libérale n'a pas reçu de suite et il est curieux qu'à cet égard le Président du Conseil Mohamed Mahmoud Pacha, lors de ses négociations avec le Cabinet travailliste, en juillet 1929, n'ait pu obtenir qu'une concession bien inférieure en matière de législation fiscale. En effet, tandis que les « 16 propositions » du Gouvernement britannique qui forment le corps même du projet, ne contiennent rien de précis, relatif à la Législation fiscale qui sera susceptible d'être appliquée aux étrangers après la signature du traité, au contraire, au nombre des notes explicatives échangées par les Ministres contractants à la date du 3 août 1929, l'une d'entre elles, traitant des questions judiciaires et législatives et de l'extension du rôle des juridictions mixtes en matière judiciaire et fiscale, précise, sous la plume du Ministre britannique des Affaires Étrangères : « Je serais disposé à conclure un accord stipulant que dans l'avenir tout assentiment nécessaire pour l'application aux étrangers de la législation égyptienne, y compris la législation fiscale, sera donnée par l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes, sauf dans le cas de la législation intéressant la constitution ou la juridiction des Tribunaux mixtes eux-mêmes, laquelle ne devra pas entrer en vigueur avant l'approbation par les Puissances.

Il appartiendra à l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes de s'assurer que la législation en question n'est pas incompatible avec les principes généralement adoptés dans la législation moderne applicable aux étrangers, en ce qui concerne particulièrement la législation *d'un caractère fiscal*, qu'elle n'établisse pas une discrimination inéquitable à l'égard des étrangers, y compris les Sociétés étrangères. »

On voit aisément que la proposition britannique en matière fiscale, substituant les Tribunaux mixtes au *veto*

du représentant anglais prévu dans le projet Milner, ou au système de garantie à deux degrés demandé par Saroit Pacha, ne laissait aux Tribunaux mixtes qu'un pouvoir de contrôle restrictivement limité (15), ne s'étendant qu'au cas particulier de discrimination inéquitable des charges fiscales qui devaient être à l'avenir établies par le Gouvernement ou le Parlement égyptien. Or, à bien considérer les conditions d'application de ce *veto*, il est facile de prévoir qu'il ne pourra être de bien grande portée. En effet, réservé uniquement au cas où une loi ou un décret ayant force de loi stipulerait que les étrangers seraient assujettis à des taxes que n'auraient pas à supporter les indigènes, il est à penser qu'il n'aura vraisemblablement jamais à jouer.

En effet, il est possible de considérer deux cas où un traitement inéquitable pourrait être établi par le Gouvernement de l'Égypte :

1^{er} Cas. — Une loi ou un décret préciserait que les étrangers seront soumis à une taxe, à l'exclusion des indigènes (16).

2^e Cas. — Une loi, en frappant certaines situations ou certaines entreprises qui sont particulières aux étrangers, pourrait de cette manière exempter les indigènes, tout en taxant les Européens, et établir ainsi une discrimination de fait, sinon de droit.

Or, si le contrôle de l'Assemblée générale, tel que le prévoit la note britannique du 3 août 1929 est possible et applicable dans le premier des deux cas précédents, il n'en est certainement pas de même dans le deuxième.

D'autre part, la science fiscale actuelle, tout particulièrement par les modalités d'application de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les successions, rend possible des

(15) L'art. 15 du projet de 1929 prévoit bien le recours à l'arbitrage selon le Pacte de la Société des Nations, mais en matière fiscale ce recours ne peut être exercé que par l'Angleterre. — Voir *infra*, p. 436.

(16) Telle, par exemple, qu'un droit de séjour comme cela existe dans certains autres pays.

inquisitions dans la fortune privée qui, si des garanties particulières, particulièrement bien définies, ne viennent pas les empêcher, sont susceptibles de dégénérer aisément en mesures arbitraires ou vexatoires, pour peu surtout que l'esprit qui anime le personnel chargé d'établir l'assiette ou de régler la perception des impôts soit défavorable aux assujettis.

Les défenseurs de la thèse dont nous développons les arguments, revendiquent à cet égard l'opinion reconnue généralement par les Egyptiens eux-mêmes comme impartiale de Lord Cromer (17).

Or, dans le chapitre 52 de son livre « *Modern Egypt* », Lord Cromer examine les « Privilèges européens et les efforts faits par le Gouvernement britannique pour en libérer l'Egypte. Ces privilèges auraient à son avis leur origine moins dans les Capitulations que dans la faiblesse des Khédives qui en ont permis l'abus.

« Si on ne peut, ajoute Lord Cromer, rien dire en faveur de ces abus, de solides arguments peuvent être avancés pour la défense de l'usage des Capitulations. — En tous cas, il est très difficile de supprimer les abus de privilège sans courir un risque considérable de créer d'autres abus. — Il est raisonnable que le douanier égyptien puisse visiter le bateau du contrebandier en Haschisch ou en Tabac, mais quelle garantie que ce douanier n'ira pas, à l'encontre de l'esprit sinon de la lettre de la loi, soumettre à des vexations sans fins, le capitaine ayant un chargement parfaitement licite ? — L'inviolabilité du domicile est une des pierres d'achoppement des privilèges européens dans le proche-Orient. Il est bon que la police puisse pénétrer dans un tripot, mais quelle garantie y a-t-il que sous les ordres d'un fonctionnaire incapable d'apprécier les circonstances, la police n'envahisse pas la maison d'un homme qui de sa vie n'a jamais touché aux cartes ? — Le pharmacien négligent doit, dans l'intérêt du public, être mis hors d'état d'empoisonner ses clients, mais son collègue vigilant a

(17) Cf. Lord CROMER, *Modern Egypt*, 1904, chap. 52.

besoin d'avoir la certitude qu'il ne sera pas soumis à des vexations inutiles. — C'est pourquoi nombre d'Européens ont toujours exprimé leur volonté d'aider à la répression des abus et de faire avancer la réforme des Capitulations, mais en raison de leur méfiance profonde, et dans une certaine mesure justifiée, à l'égard des procédés de l'administration orientale, ils ont demandé en même temps des garanties préalables contre les abus d'autorité. »

Et plus loin, parlant de l'institution de la taxe des patentes et des difficultés qu'elle entraîna, Lord Cromer dit :

« Six années s'écoulèrent avant qu'un décret du 6 mars 1891 rendit applicable la patente aux Européens. Mais ce décret n'avait pas encore été mis en application que le Gouvernement français obtenait son retrait. Il y avait beaucoup à dire en effet en faveur de l'abolition de cette taxe. *D'ailleurs, dans les pays orientaux, un impôt direct peut toujours prêter à des abus en raison du peu de garantie qu'offrent les services chargés de l'assiette et de la perception.* »

Bien qu'une part de vérité subsiste aujourd'hui et que l'opinion de Lord Cromer ait gardé dans certains milieux étrangers une valeur non négligeable, il est permis d'estimer qu'en ce qui concerne les procédés de perception et d'assiette de l'impôt, l'Egypte a fait depuis 30 ans de grands progrès et qu'elle ne mérite plus, tout au moins dans les grandes villes, le reproche que pouvaient entraîner les abus de l'administration au temps où Lord Cromer écrivait les lignes qui précèdent.

Il importe maintenant d'examiner sur quels arguments repose la prétention actuelle du Contentieux de l'Etat en matière de taxation des étrangers privilégiés et quel est à cet égard le point de vue généralement présenté par les Puissances et les intérêts étrangers.

Le Contentieux de l'Etat reconnaît d'abord qu'un accord est devenu nécessaire entre l'Egypte et les Puissances en ce qui concerne l'application des lois fiscales aux

étrangers et il estime que le moment est venu pour les Puissances capitulaires de renoncer à cette sorte de contrôle qu'elles ont cru utile de s'attribuer. L'opinion égyptienne est à cet égard absolument unanime. Juristes, diplomates, hommes politiques égyptiens, chaque fois que l'occasion leur a été donnée de pouvoir exposer la thèse de l'Egypte, n'ont pas manqué d'insister sur le degré d'injustice que présente la paralysie de son Gouvernement en matière fiscale, au moment où l'Egypte renaissante a besoin de sommes énormes, pour réaliser de nombreux et coûteux travaux d'irrigation, pour lutter contre des fléaux comme la Bilharzia qui atteint 75 % des indigènes, pour construire des hôpitaux, créer des écoles, alors que 90 % de la population est encore totalement illettrée, enfin pour donner à l'Egypte un rang digne de son passé et de son évolution actuelle. Tous les Egyptiens qui ont étudié la question des Capitulations et qui ont poursuivi leur effort pour en obtenir l'amendement, sinon l'abrogation, ont signalé (18) l'extension prise surtout en ces dernières années, par l'interprétation restrictive des règles capitulaires relatives au régime fiscal. Ils estiment que cette interprétation telle qu'elle porte ses effets en pratique, en exigeant que le Gouvernement égyptien obtienne le consentement des 12 Puissances étrangères pour pouvoir taxer leurs ressortissants, est devenue équivalente à une immunité effective d'impôt pour un nombre considérable d'habitants. Répondant également à l'objection mise généralement en avant par les étrangers, suivant laquelle les Egyptiens eux-mêmes payent exactement les mêmes taxes que les étrangers et que par conséquent l'immunité de fait dont jouissent ces derniers, ne crée aucun inconvénient sérieux, les juristes égyptiens s'empressent d'expliquer que si le

(18) Cf. En particulier, la remarquable communication faite à l'Académie Diplomatique Internationale de Paris par SADEK HENEIN PACHA, novembre 1929 : *L'atténuation du régime des Capitulations en Egypte*.

Cf. également : Déclaration de FAKHRY PACHA, Ministre à Paris, Comité Economique de la Société des Nations, Paris 1929.

Gouvernement égyptien s'est abstenu jusqu'ici d'imposer à ses nationaux de nouvelles taxes, c'est précisément pour ne pas les mettre dans une situation d'infériorité à l'égard des étrangers, chose qu'aucun gouvernement ne saurait tolérer. Ils ajoutent également que cette abstention n'a pas été motivée par le seul souci d'égalité entre Egyptiens et étrangers, mais aussi par l'intérêt des étrangers eux-mêmes, car le développement fructueux et pacifique de leur activité économique dépend évidemment dans une large mesure des rapports de bon voisinage et d'amitié avec les Egyptiens. Le jour où ces derniers se verraient dans une situation matérielle désavantagée par une imposition à laquelle échapperaient les étrangers, ces rapports subiraient nécessairement une répercussion préjudiciable à ces derniers. A cette situation intenable pour les Egyptiens, s'ajouterait une autre particulièrement délicate résultant de la présence sur le même territoire d'étrangers capitulaires et de ressortissants d'Etats non capitulaires. La création d'impôts nouveaux auxquels les premiers ne seraient pas assujettis provoquerait entre étrangers une différence de traitement qui ne manquerait pas d'entraîner des complications regrettables entre les Etats ayant en Egypte de nombreux intérêts (19).

Les conséquences de cette paralysie fiscale, disent les auteurs égyptiens, n'offrent pas seulement de graves inconvénients pour l'Egypte par l'atteinte qu'elle porte à sa souveraineté et à sa dignité nationale, elle exerce également une influence des plus défavorables sur les finances publiques. Elle entraîne des effets qui, à la longue, risquent de troubler considérablement l'équilibre économique de l'Etat.

C'est ainsi, par exemple, que contrairement à la méthode couramment pratiquée à l'étranger, la préparation du budget en Egypte se fait en arrêtant d'abord le chiffre total des prévisions de recettes ordinaires, et en réduisant dans la suite les demandes des différents départements de l'Etat de manière à ramener les dépenses dans le cadre du

(19) Cf. SADEK HENEIN PACHA, *note précitée*, p. 15.

chiffre total des recettes. Cette pratique a eu jusqu'ici pour effet immédiat de retarder considérablement la mise à exécution de travaux urgents dont le coût ne trouvait pas de contre-partie dans les recettes normales de l'Etat.

Il y a lieu de signaler à propos du budget et de sa détermination, le moyen employé par le Gouvernement pour parvenir à faire coïncider dans la mesure du possible, le budget des recettes et celui des dépenses. Pour obtenir un résultat appréciable, le Ministre des Finances se sert du droit sur le tabac. Ce dernier particulièrement souple et contrôlable est fixé par décret, et une légère augmentation de son taux permet de combler un déficit ou d'obtenir un accroissement de recettes réclamé par une dépense déterminée.

C'est pour cette raison évidemment que la taxe sur le tabac est passée de 61.541 L. Eg. en 1880, à 6.199.961 en 1925 et à 5.789,597 en 1927, tandis que dans les mêmes années les droits de douanes (à l'exclusion du tabac) sont passés respectivement de 665.883 L. Eg. à 6.098,641 et à 5.636,827. C'est dans ce droit unique du tabac (20) que réside en grande partie le seul coefficient d'élasticité du budget égyptien ; mais ce coefficient n'est pas cependant entièrement entre les mains du Gouvernement, il dépend évidemment comme le droit de douane du commerce extérieur, fort variable, et de la prospérité du pays qui, en Egypte, repose presque entièrement sur la situation cotonnière. Or, rien n'est plus variable, rien n'est moins sûr que cette situation ; un nombre important d'éléments influe sur elle, facteurs étrangers ou spéculations extérieures qui ont pour effet de modifier considérablement d'une année à l'autre la capacité d'achat du pays et en conséquence le rendement des impôts indirects qui forment la partie la plus imposante du budget égyptien.

(20) La souplesse d'application de la règle précitée s'explique par le fait que dans tous les traités de commerce qu'elle a passés avec les Puissances étrangères, l'Egypte a chaque fois stipulé que les droits sur le tabac étaient laissés à sa disposition et n'étaient pas prévus dans la Convention douanière. Il en est de même du tombac.

Mais outre l'inconvénient relatif au budget que présentent pour l'Egypte les restrictions apportées par les traités, à son pouvoir de taxation, il en est un autre infiniment plus sensible aux hommes d'Etat égyptiens. C'est celui qui a pour conséquence de répartir d'une façon particulièrement injuste et inéquitable le poids de l'impôt sur les différentes classes de la population. Il est en effet certain que l'impôt direct comprenant exclusivement l'impôt foncier et l'impôt sur la propriété bâtie dans les villes, à l'exclusion de tout impôt sur les professions, sur le revenu, sur les successions, repose en fait presque uniquement sur l'agriculture, sur le producteur et en définitive sur le fellah qui voit le prix de son travail diminué de l'impôt que paie le propriétaire foncier. Au contraire, le commerçant, l'industriel, l'homme d'affaires, l'avocat, le médecin, quels que soient leurs bénéfices ne paient rien au fisc (21). Comme en Egypte, la presque totalité du commerce, de l'industrie et de la banque réside actuellement entre les mains des étrangers, il résulte indirectement que le fardeau fiscal pèse uniquement sur le propriétaire foncier égyptien, tandis que l'étranger venu en Egypte pour y exercer quelque commerce, ou quelque profession libérale, se trouve exempt de tout impôt bien qu'il jouisse des mêmes services publics

(21) Cf. SIDKY PACHA. *Le Régime fiscal égyptien et les Capitulations*, Le Caire 1926 (*Egypte Contemporaine*) :

« On doit remarquer, par contre, que le grand commerce, la grande industrie, dont le revenu absorbe une proportion très importante du revenu national et qui est à peu près exempt de toute charge fiscale, se trouvent virtuellement entre des mains étrangères.

« Au point de vue d'une stricte justice, ne voyez-vous pas une anomalie à cette situation ? Est-ce que le négociant n'a pas le même intérêt que le propriétaire à ce que la sécurité publique soit assurée, à ce qu'une bonne justice soit rendue, à ce que l'agriculture, dont dépend la prospérité de ses affaires, reçoive les encouragements et l'aide qu'elle exige ? Ne profite-t-il pas, et même dans une plus grande mesure que le propriétaire d'un lopin de terre, du progrès des villes, du bon état du réseau de chemins de fer et de routes, du bon agencement des ports ?

« Et pourtant, c'est à peine si par quelque voie indirecte impalpable et lointaine, il apporte une contribution dérisoire aux dépenses que l'énorme machine, qui met en branle l'outillage de sa propre

(hôpitaux, écoles, police, service d'hygiène, etc...) que les indigènes.

A ces arguments s'en ajoute un autre d'ordre économique. Le fait, dit-on, dans les milieux égyptiens, que le poids de l'impôt repose presque exclusivement sur des impôts indirects, détermine par son incidence une charge sensiblement plus lourde et plus injuste pour la partie peu fortunée de la population que, pour la partie aisée. Si, en effet, il est possible de répartir d'une façon équitable un impôt direct et de le faire porter sur la richesse, il est impossible d'obtenir un même résultat avec les impôts indirects. Ceux-ci par leur nature même, reposent sans distinction sur toutes les branches de la population et en frappent tous les éléments suivant une incidence théorique invariable, mais suivant une proportion pratique éminemment variable. Dans ces conditions, un impôt qui est considéré comme négligeable lorsqu'il est payé par les riches devient au contraire fort lourd lorsqu'il frappe, suivant pour une égale valeur, les éléments pauvres ou peu aisés.

Mais plus encore, l'imposition telle qu'elle est actuellement répartie, laisse en dehors de toute taxation une partie de la richesse privée qui tend à s'accroître chaque jour. En effet la fortune mobilière est en Egypte exempte de toute taxe, aucun impôt sur les coupons n'a été prévu et

prospérité, ne cesse de réclamer. Réfléchissez, je vous prie, au cas d'un de ces grands magnats du commerce : il réalise chaque année des bénéfices se chiffrant par des dizaines de milliers de livres,*il remue des capitaux énormes, il impose sa loi à une armée de producteurs. Que donne-t-il à l'Etat? Rien, ou pour être plus strictement dans la vérité, il verse à la caisse de la municipalité, pour son habitation et ses bureaux d'Alexandrie, une taxe de 2 % sur la valeur locative des locaux qu'il occupe. S'il habitait Le Caire ou toute autre ville d'Egypte, il n'aurait absolument rien eu à payer.

« Réfléchissez encore à ce qu'aurait eu à payer ce même négociant si, au lieu de s'adonner en Egypte à sa profession, il exerçait en Angleterre, en France ou en Italie ? N'aurait-il pas eu à payer un impôt sur le revenu, sur le chiffre d'affaires, sur les opérations de bourse ? N'aurait-il pas eu à acquitter des droits de timbre, d'enregistrement, etc..., et, par dessus tout cela, n'aurait-il pas eu à assumer le fardeau de taxes municipales ou locales qui, dans certains pays, atteignent jusqu'à 40 % des impôts d'Etat ? »

il arrive ce fait remarquable que pour les Sociétés étrangères établies en Egypte, ce même coupon payé suivant une somme déterminée au Caire, se voit réduit à Paris dans la proportion des quatre cinquièmes (22).

A côté de ces objections de fait formulées par les auteurs égyptiens, d'autres réclamations ont été présentées récemment par certains organes officiels. Le Contentieux de l'Etat a, nous l'avons vu, estimé que les circonstances qui prévalaient en 1885, pour élever devant l'incurie administrative et financière égyptienne une barrière internationale, pour aider le pays à sortir du chaos financier et à créer une organisation financière calquée sur celle des pays d'Europe, sont maintenant tout à fait changées.

...A l'heure actuelle entend-on dire dans les milieux égyptiens, un pareil contrôle n'a plus sa raison d'être, les lois sont discutées et votées au Parlement, les garanties du contribuable sont assurées par le régime parlementaire comme dans tout pays constitutionnel, le principe de l'égalité inscrit dans la loi est appliqué en fait au moment de la détermination de l'assiette et de la perception. Il n'y a donc plus de raison, conclue-t-on logiquement pour que les Puissances étrangères conservent sur une Egypte évoluée, européanisée, un contrôle vexatoire qui limite sa souveraineté et qui retarde ses progrès économiques en paralysant les efforts de ses gouvernants.

Et terminant sa note, le Contentieux de l'Etat ajoute ces lignes qui, à notre sens, déterminent tout le problème, mais sans en donner la solution :

« Les Puissances capitulaires ayant déjà, comme il a été dit, reconnu dans la Déclaration de Londres de 1885 l'équité de ce principe et en ayant accepté toutes les applications proposées alors par le Gouvernement égyptien, aucune objection ne peut être aujourd'hui soulevée contre la pleine liberté de ce Gouvernement en matière de législation fiscale à l'égard de tous les habitants du territoire,

(22) Par exemple, le dernier coupon des Sucreries et Raffineries d'Egypte était payable 20 francs à Paris et 77 piastres au Caire (soit 97 francs).

tant qu'elle respecte la parfaite égalité de traitement entre les étrangers et les Egyptiens. *Il ne reste en vérité qu'à aviser aux moyens pratiques de concilier l'exercice de cette liberté avec le droit des étrangers d'être assurés de la parfaite égalité de traitement ».*

Examinons maintenant ce qu'opposent à ces raisonnements les intérêts étrangers défenseurs du régime de garantie.

Bien qu'il soit difficile de trouver, en ce qui concerne les milieux étrangers une thèse aussi bien définie et aussi bien présentée que la thèse égyptienne, il est possible cependant de relever soit dans certaines notes diplomatiques, soit dans certaines études, les observations qui servent de réponse aux Puissances européennes, mais il faut remarquer que, tandis que les arguments égyptiens sont de nature offensive, qu'ils cherchent à attaquer les principes traditionnellement appliqués pour obtenir une législation qui s'accorde avec l'évolution politique et économique de leur pays, au contraire les milieux étrangers témoignent d'un esprit conservateur poussé à l'extrême, défenseur des traités et des conventions passés. Le mot d'ordre est : que les Puissances capitulaires doivent, tout en évitant une résistance systématique, prendre la cause de leurs droits et n'admettre qu'à bon escient et après les avoir étudiées les équivalences de garanties proposées par le Gouvernement égyptien.

Quant aux arguments présentés par les Egyptiens, voici quelles sont les réponses européennes :

1) En ce qui concerne le Parlement et son contrôle législatif, les intérêts étrangers font remarquer qu'au point de vue constitutionnel, l'expérience du régime parlementaire n'a pas été des plus heureuses en Egypte, elle n'a pas donné, en tout cas, les résultats qu'en attendaient les promoteurs, puisqu'il suffit de 3 sessions pour arriver à la suppression totale du Parlement et à la formation d'une dictature. Dans ces conditions, parler de contrôle législatif et parlementaire, c'est, semble-t-il, aller un peu vite, oublier l'histoire récente du régime actuel de l'Egypte.

et parlementaire, c'est, semble-t-il, aller un peu vite, oublier l'histoire récente du régime actuel de l'Égypte.

Mais, à l'intérieur même du pays, la confiance qu'offre la garantie parlementaire semble avoir été assez intermittente aux yeux de ceux qui eurent la charge du pouvoir ; qu'on se rappelle en effet la démission de Saroit Pacha obsédé de l'ingérence des Parlementaires dans l'exécutif, les difficultés qui marquèrent la troisième législature des Chambres et les arguments présentés par Mohamed Mahmoud Pacha pour congédier le Parlement pendant 3 ans.

Il faut reconnaître qu'en Égypte, la question du Parlement offre une complexité et une délicatesse toute particulières et si un échec assez sensible a marqué les premiers essais du régime créé en 1924, il faut en rechercher les causes à la fois dans la situation particulière que créent, dans le développement des institutions internes de l'État l'occupation étrangère en Égypte, la présence d'un Haut-Commissaire britannique à pouvoirs non négligeables et surtout dans l'excès du libéralisme qui, soufflant sur le Parlement nouvellement créé en 1924, transforma dès les premières séances de la session inaugurale, le principe de l'élection à deux degrés, consacré au moins implicitement dans l'art. 89 de la Constitution et lui substitua une loi établissant le suffrage universel à 21 ans. « C'était (23) appeler à la vie politique du pays, une majorité considérable d'électeurs illettrés, inconscients de leurs responsabilités et nullement préparés à jouer le rôle qu'on leur assignait ». C'est cet argument qu'opposent les intérêts étrangers à la prétention égyptienne relative au contrôle parlementaire créé en 1924. Ils ne manquent pas de faire remarquer que le pays compte actuellement 90 % d'illettrés, ne possédant aucun apprentissage de la vie publique. Et ce danger que redoutent les étrangers de voir le Parlement voter des lois insuffisamment préparées, ne peut que s'accroître lorsque, par le fait des circonstances, la

(23) Cf. *Le Temps*, 17 décembre 1929 : « Problèmes politiques et économiques en Égypte », Georges MEYER.

Chambre comme celle qui fut élue en décembre 1929, ne comporte qu'une opposition négligeable. En fait, il n'existe en Egypte qu'une différenciation tout à fait insuffisante entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Or, si les étrangers ont eu jusqu'ici une entière confiance dans les éléments éclairés qui ont eu la charge du pouvoir, et qui ont appartenu aux différents gouvernements qui se sont succédé depuis la fin de la guerre, le même sentiment n'a pas été partagé en ce qui concerne les fonctionnaires inférieurs. Ce n'est pas tant la loi elle-même dans ses éléments constitutifs que son application par des fonctionnaires parfois partiels ou chicaniers et assez mal disposés en faveur des éléments européens que redoutent les contribuables étrangers. La surenchère nationaliste a créé dans les bas échelons du personnel administratif un état d'esprit qui n'offre pas les garanties d'impartialité et d'équité dont se réclament les dirigeants égyptiens, et cette tendance s'est manifestée à maintes reprises au point que « l'Association des industries en Egypte », cependant peu suspecte d'hostilité aux Pouvoirs publics égyptiens, a été contrainte d'insérer dans son dernier rapport moral et financier les termes suivants (24) : « Nous ne saurions passer sous silence un autre point très délicat des rapports entre le monde des affaires et les Pouvoirs publics, nous entendons parler de l'état d'esprit que l'on rencontre chez certains agents de l'Etat à l'égard des entreprises privées. Loin d'être considérées comme les facteurs les plus puissants de la prospérité nationale, ces entreprises sont regardées comme des organismes parasites. Cet état d'esprit se traduit parfois par un manque de bienveillance qui se manifeste sous les formes les plus diverses et contre lequel bute bien des fois notre association au cours des démarches qu'elle fait dans l'intérêt de ses adhérents. Cet état d'esprit engendre la croyance dans la nécessité d'une immixtion de l'Administration dans les affaires privées avec tous les dangers que comporte une telle ingérence ».

(24) Cf. *L'Egypte Industrielle*, 1929 : « Rapport moral et financier de l'Association des Industries en Egypte ».

Plus loin, nous lisons : « D'une manière générale les sociétés rencontrent trop souvent dans les bureaux des dispositions tendancieuses neutralisant les assurances que l'on obtient généralement de la courtoisie parfaite des Ministres ».

Telles sont les observations que suggèrent aux hommes d'affaires étrangers le contact quotidien avec les fonctionnaires égyptiens. Cette influence, peu favorable à l'accroissement économique et au développement industriel du pays, se renforce encore lorsqu'on propose l'institution d'une initiative égyptienne non contrôlée par des éléments étrangers en matière fiscale.

Et l'on argue, pour illustrer cette impression, que l'année dernière, l'impôt sur la propriété bâtie a fourni en province (25) l'occasion de constater l'inégalité du traitement appliqué par les commissions locales aux biens des indigènes et à ceux des étrangers ou des Sociétés anonymes étrangères.

Enfin on fait remarquer le nombre et l'importance des entreprises et les services rendus à l'Egypte par les étrangers, leurs capitaux et leurs hommes envoyés sous la foi des traités. On ajoute que les étrangers participent aussi dans une proportion considérable (26) à la vie économique du pays et, situation unique certainement dans le monde, ne participent pas à sa vie politique. Ils ne possèdent aucune représentation et aucune défense au Parlement et,

(25) En Haute-Egypte.

(26) Une estimation approximative de la valeur des capitaux étrangers investis en Egypte par les étrangers, donne un total d'environ 400 millions de livres égyptiennes ; par ailleurs, le feddan moyen étant compté à 100 livres égyptiennes et la surface utilisable de l'Egypte étant de 5 millions de feddans, on voit que la valeur brute du territoire de l'Egypte est de 500 millions de livres égyptiennes. Il n'y a aucun pays au monde où les intérêts étrangers représentent une telle proportion.

Voir, à ce sujet, une note du 11 mars 1930 de Sir Henry BARKER, Président de la Chambre de Commerce britannique en Egypte : *Note en réponse à une demande du Gouvernement britannique sur les Capitulations.*

de ce fait, s'ils étaient soumis *ipso facto*, sans garantie d'ordre international aux impôts que serait autorisé d'établir le Gouvernement égyptien, ils se trouveraient évidemment dans une situation de fait présentant une infériorité marquée et demeureraient dans l'impossibilité de discuter les dépenses publiques auxquelles ils seraient appelés à participer dans une proportion qui dépasserait de beaucoup celle à laquelle seraient assujettis les éléments indigènes.

Reprenant les conclusions présentées en 1867 par la Commission française et selon lesquelles l'Egypte se trouve dans des conditions particulières qui ont motivé un système de garanties spéciales et de dispositions qui trouvèrent leur raison d'être dans les circonstances exceptionnelles, largement justifiées à l'époque où elles furent prises et tout aussi valables aujourd'hui. « En droit, y lit-on, les Capitulations ne sont autre chose, en ce qui concerne l'Egypte, que l'ensemble de ces dispositions spéciales jugées indispensables et acceptées comme telles par les prédécesseurs du souverain actuel ». Plus haut, la Commission française s'exprimait ainsi : « D'un autre côté cependant, l'expérience du passé, la connaissance du présent, les justes inquiétudes que peut inspirer pour l'avenir la sollicitude pour nos nationaux, ce qu'il peut y avoir de fondé dans leurs alarmes, tout doit interdire de les dépouiller, quant à présent, des garanties qui les protègent. Accepter du Gouvernement égyptien ce qui est compatible avec ces garanties, l'aider à marcher dans la voie du progrès sans compromettre la situation de ceux auxquels une protection spéciale est due, tel est le but qu'on doit se proposer, et cela dans l'intérêt de l'Egypte elle-même. Car, du jour où les capitaux européens qui y ont apporté la prospérité n'y trouveraient plus de garanties suffisantes, ils se retireraient, et l'Egypte rentrerait dans l'état où elle était avant que l'Europe y eût développé la civilisation et l'activité. » (Borelli).

S'attachant à ces principes qu'ils estiment parfaitement justifiés encore à l'heure actuelle, certains des repré-

sentants (27) les plus qualifiés du commerce international et des intérêts étrangers établis en Egypte estiment que si le moment est venu de seconder l'Egypte dans son effort fiscal (et l'acceptation du récent régime douanier est une preuve évidente de leur bonne volonté) néanmoins plus grand est l'effort demandé aux Etats étrangers, plus précises doivent être les conditions de leur acquiescement à des charges et à des impôts nouveaux dont le poids vient s'ajouter à celui des sacrifices précédemment consentis et à celui des risques courus naguère. Et tous les intéressés sont d'accord pour déclarer que rien ne doit autoriser actuellement le Gouvernement égyptien à leur demander de renoncer aux garanties du régime bilatéral admis jusqu'à ce jour ; mais rien également ne permet aux Egyptiens d'adresser aux étrangers le reproche de se dérober systématiquement à un accord tendant à une contribution équitable aux justes suppléments de dépenses rendues nécessaires par les besoins nouveaux et réels du pays et par l'évolution croissante de sa prospérité.

Quant aux finances actuelles de l'Etat elles sont actuellement et depuis plusieurs années d'une prospérité remarquable ; mais cette prospérité ne laisse pas d'être en partie artificielle. C'est pour cette raison que nous avons laissé à part l'argument souvent répété de la richesse présente de l'Egypte et de l'existence dans les caisses du Gouvernement d'une somme sans cesse croissante et dont le total atteint actuellement plus de 41 millions de livres. En effet, une étude impartiale, comme celle que nous dési-

(27) Discours de Sir Henry BARKER à la réunion de la Chambre de Commerce britannique en Egypte, 1^{er} avril 1930 : « En ce qui concerne les impôts et taxes, nul ne pourrait sérieusement prétendre avoir le droit de vivre dans un pays sans contribuer à ses dépenses ; mais, par contre, si une augmentation des impôts et taxes est projetée, tout contribuable a le droit de se demander s'il y a lieu réellement de songer à une telle augmentation, dans l'état actuel des Finances de l'Egypte, ceci semble difficile à prouver. Tout contribuable a également le droit de se préoccuper de savoir si les nouvelles taxes que l'on projette seront imposées avec justice, si elles seront encaissées avec impartialité, et enfin si leur produit sera dépensé judicieusement... »

rons faire de l'incidence du régime capitulaire sur les finances publiques de l'Egypte, n'autorise pas à tenir compte du fonds de réserve accumulé depuis quelques années par les Gouvernements successifs de l'Egypte et à le considérer autrement que comme un placement.

Certes, une somme considérable est là qui attend son emploi et dont la seule fonction est actuellement de rapporter chaque année à l'Egypte un intérêt de près de 3 millions de livres, venant en appoint aux droits, impôts et taxes perçus et destinés à parfaire l'équilibre du budget. Mais si ce fonds considérable existe en ce moment, la raison doit en être recherchée dans le retard apporté par les différents Gouvernements qui se sont succédé depuis 15 ans, au programme des travaux d'irrigation, d'amélioration de l'hygiène sociale et au développement de l'industrie publique. On a établi en effet, que le seul programme relatif aux travaux d'irrigation exigerait dans un avenir très prochain plus de 29 millions le livres (28). Ces travaux auront pour effet de faire passer la superficie cultivable (29) qui est actuellement de 5.200.000 feddans à 7.200.000, et en conséquence de rendre possible l'accroissement normal de la population. Cette dernière, d'après les calculs de la statistique générale de l'Etat, passerait d'ici l'année 1957 de 14 à 19 millions d'habitants.

Tels sont les arguments généralement présentés et défendus, soit par les Egyptiens, soit par les capitalistes étrangers. Que penser de leur importance et comment essayer de trouver une solution compatible à la fois avec les exigences des intéressés et avec les nécessités de l'heure présente. Le conflit est évidemment aigu, il ne semble cependant pas insoluble et il y a lieu à cet effet de

(28) Cf. AVIGDOR, *L'Egypte agricole* (*Revue Economique Internationale*, Bruxelles, décembre 1929).

(29) On a souvent fait remarquer avec juste raison, dans les milieux étrangers, que les sommes à dépenser pour ces travaux ne seront, pour la plupart, pas improductives, de sorte qu'on pourrait très bien y faire face par un emprunt que par l'augmentation des taxes.

faire une discrimination parmi les impôts et les taxes que se propose de créer le Gouvernement égyptien. Parmi ces impôts, les uns semblent ne devoir rencontrer que peu d'opposition de la part des étrangers qui auront à les payer ; ce sont tous ceux qui, éliminant toute cause d'arbitraire dans l'établissement de leur assiette ou dans leur perception, sont relatifs soit au droit de timbre, soit au droit de mutation, ce sont en somme, et par extension du mot, des impôts *réels*, ceux pour lesquels l'exécution forcée peut se faire sur des biens et non sur des personnes.

Mais en ce qui concerne les impôts personnels, taxes successorales, impôt sur le revenu, impôt sur les professions, tous ces impôts en général qui impliquent perquisition ou investigation, qui comportent en eux un certain coefficient d'arbitraire, qui peuvent devenir facilement soit abusifs, soit vexatoires, il est évident qu'aucun pas n'a été fait jusqu'à présent et que les deux thèses que nous avons présentées aussi impartialement que possible demeurent en présence avec toute leur force.

Reste à savoir si la solution que propose le Gouvernement britannique et qu'avait acceptée le Gouvernement dictatorial égyptien — sous réserve de l'approbation des deux Parlements — est susceptible de résoudre le problème que pose l'application de la législation fiscale aux étrangers. Tout en se référant expressément aux grandes lignes des propositions formulées par la Mission Milner, le projet de traité anglo-égyptien a dû, en ce qui concerne la question fiscale, s'écarter sensiblement du Memorandum du 18 août 1920. Il pose un principe général explicitement exprimé par l'article 11 :

« Sa Majesté Britannique reconnaît que le régime des Capitulations existant en Egypte ne s'accorde plus avec l'esprit du temps, ni avec l'état actuel de l'Egypte » ; mais il est loin d'en réclamer la suppression, ni en matière judiciaire, ni en matière fiscale.

Il propose seulement une Réforme qui assujettirait les étrangers aux lois fiscales égyptiennes et à la juridiction des Tribunaux mixtes en matière criminelle et facultative-

ment en matière de statut personnel. Seulement, en ce qui est de l'application aux étrangers des dispositions votées par le Parlement et relativement aux impôts directs, le Gouvernement britannique exige qu'elles soient entourées d'une double garantie et que le contrôle de cette garantie soit réservé à l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes. Cette sauvegarde de l'intérêt étranger en matière fiscale résidera :

1) Dans le fait que l'Assemblée générale mixte devra s'assurer que la législation proposée par le Gouvernement égyptien ne contient aucune discrimination inéquitable à l'égard des étrangers et des Sociétés anonymes.

2) Qu'elle est conforme aux principes généralement adoptés dans la législation moderne des Etats étrangers.

Telle qu'elle se présente, la solution britannique substituant à l'approbation préalable des Gouvernements intéressés, le contrôle limité de l'Assemblée générale mixte, ne semble avoir satisfait, ni les Egyptiens, ni les étrangers. Les Egyptiens (30) estiment que la sauvegarde est absolument superflue parce que le Gouvernement possède tous les titres qui devraient entraîner une confiance absolue dans son esprit d'équité et, en second lieu, parce que l'intérêt primordial d'assurer à l'Egypte la continuité de la collaboration économique des étrangers, est une raison suffisante pour que le Gouvernement veille de son propre chef à mettre les étrangers à l'abri de toute discrimination ou infériorité. Cependant, quoique estimant ce contrôle très superflu et quelque peu attentatoire à sa dignité et aux droits souverains qu'elle revendique, l'Egypte, après avoir pleinement adhéré récemment au projet de convention élaboré à Paris en novembre 1929 par le Comité économique de la Société des Nations pour réaliser un accord international relatif au traitement des étrangers, ajoute (31) : « qu'elle ne se refuserait pas d'ailleurs à

(30) Cf. SADEK HENEIN PACHA, Communication à l'Académie Internationale Diplomatique, p. 21 *in fine*, Paris 1929.

(31) Note de S. M. le Roi d'Egypte au sujet du projet de Convention internationale sur le traitement des étrangers (S. D. N., Paris 1929).

envisager, pour une période transitoire, un arrangement destiné à assurer les ressortissants des Etats capitulaires établis en Egypte, de la parfaite égalité de traitement qui constituera désormais le régime légal ».

Quant aux étrangers, ils estiment avant tout que le projet de traité, tel qu'il a été publié et accepté par le Gouvernement travailliste est une œuvre hâtive, incomplète et nullement protectrice de leurs intérêts, certains même ont exprimé la crainte de voir, s'il est accepté intégralement par les autres Puissances, ce qui semble peu probable, l'économie du pays sérieusement compromise par une politique d'imposition démesurée de la part du Gouvernement égyptien et surtout par l'établissement d'impôts portant en fait sur l'activité économique étrangère.

Mais surtout, il semble que le Foreign Office ne se soit nullement occupé de rechercher la sanction à apporter à l'application éventuellement défectueuse et inéquitable en fait d'une loi juste et équitable en droit. Rien en effet n'a été prévu pour juger les réclamations des contribuables étrangers, ni résoudre les litiges fort délicats qu'entraînera l'extension fiscale acceptée. Or, en l'absence de toute juridiction spéciale, les litiges nouveaux, ressortiraient évidemment aux Tribunaux mixtes, mais ceux-ci, déjà surchargés, ne semblent guère préparés pour résoudre les conflits si particuliers qu'engendreraient les lois fiscales qui seront créées. C'est pourquoi on a proposé la création d'un Conseil d'Etat analogue au Conseil d'Etat français, dont le rôle serait de juger les litiges que soulèverait entre les contribuables européens et l'administration des Finances, l'application de la législation fiscale égyptienne aux étrangers et aux Sociétés anonymes. Mais la création de ce Conseil d'Etat, à attributions particulières, exigerait que ce tribunal fut composé d'éléments mixtes, en partie égyptiens, en partie étrangers ; or, l'Egypte semble peu disposée, au moment où elle réclame et où elle est près d'obtenir l'abolition des Tribunaux consulaires, à tolérer une nouvelle ingérence étrangère, surtout dans la formation d'un tribunal supérieur mixte.

Mais le problème est de si haute importance, que c'est dans cette direction que devront être poursuivies les négociations ; car il est évident, qu'en dehors du contrôle possible de l'Assemblée générale mixte, en ce qui concerne l'égalité de traitement entre tous les étrangers et les nationaux égyptiens, un autre contrôle international, non moins important par ses effets et non moins délicat dans son fonctionnement, devra être créé. Il aura pour objet d'assurer la juste et équitable application de la loi et de juger les conflits que ne manquera pas de provoquer la mise en pratique des dispositions législatives nouvelles d'ordre fiscal.

Quoiqu'il en soit, ce que l'Egypte réclame c'est la cessation de cette immunité législative dont bénéficient les étrangers et qui, en matière fiscale, a abouti par une extension coutumière qu'elle qualifie d'abusive, et qui l'est en fait, à lui refuser le droit d'assujettir les étrangers à de nouveaux impôts sans le consentement préalable des douze Puissances capitulaires. Elle revendique son droit souverain en matière législative et conteste l'interprétation qu'ont donnée les Puissances et les Tribunaux mixtes, des règles capitulaires restrictives de cette souveraineté.

Arrivée à une période critique de son évolution économique et sociale, elle se voit obligée, afin de pourvoir à ses besoins nouveaux, d'obtenir des ressources nouvelles, et elle demande de ne plus être tenue, selon le mot d'un éminent juriste, « de faire le tour du globe » pour obtenir la possibilité d'améliorer son régime fiscal. Certes, depuis 1911 (32), des amendements et additions à la législation mixte applicable aux étrangers, sont devenus possibles, à la condition qu'ils soient acceptés par l'Assemblée générale

(32) En 1911 a été modifié l'art. 12 du Code Civil mixte. Les dispositions actuelles de cet article stipulent que : « les additions ou modifications à la législation mixte applicable aux étrangers seront édictées sur l'initiative du Ministre de la Justice, à la suite et en conformité d'une délibération de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte... »

Voir *infra*, p. 411, les modifications demandées par le Gouvernement au sujet de l'art. 12 du C. C. mixte.

des Tribunaux mixtes, mais cette dernière a toujours mis une extrême difficulté à accueillir les changements proposés en matière de législation fiscale. Elle a défendu les intérêts étrangers avec une intransigeance qui ne s'est jamais démentie.

Le projet de traité au cours des négociations prochaines ne manquera pas de proposer une solution à l'une des questions que l'Egypte considère comme particulièrement vitale. Si l'accord peut se faire entre les Gouvernements britannique et égyptien, si les Parlements ratifient les conventions proposées, il restera à connaître l'accueil que feront à ces propositions les Gouvernements français, belge, grec, italien intéressés au plus haut point dans cette question, tant par la quantité des capitaux investis par leurs ressortissants en Egypte, que par le nombre de leurs nationaux établis dans ce pays.

CHAPITRE V

SOURCES POSSIBLES DE NOUVEAUX REVENUS



CHAPITRE V

SOURCES POSSIBLES DE NOUVEAUX REVENUS

Sans vouloir faire une étude détaillée des sources de revenus fiscaux que l'Egypte serait appelée à créer, nous remarquerons que le régime capitulaire laisse à sa disposition la faculté entière d'instituer les impôts indirects qu'il lui semble opportun d'établir et de les rendre applicables aux étrangers aussi bien qu'à ses nationaux. Cependant, comme nous le verrons plus loin en détail, une controverse doctrinale assez vive s'est élevée dernièrement entre les juristes égyptiens et certains milieux étrangers quant à la liberté que possède le Gouvernement égyptien au sujet du relèvement par lui proposé des droits de douane et d'accise.

C'est en matière d'impôts directs que les pouvoirs de l'Egypte sont limitativement déterminés par le régime capitulaire. Or, quels peuvent être les impôts directs susceptibles d'être créés ou transformés ? On a suggéré la création d'un impôt sur le revenu et une taxe sur les successions, mais il semble que la population égyptienne soit encore plus hostile que les étrangers à l'établissement de ces impôts.

Dans cet ordre d'idées, il est permis de se demander, comment créer un impôt sur le revenu dans un pays qui comprend 90 % d'illettrés et où la comptabilité, excepté dans les villes et dans les sociétés étrangères est inexistante. C'est donc vers l'introduction de nouvelles taxes à supporter par les Sociétés anonymes que s'est orientée la tendance fiscale ; cette tendance a déjà reçu un commencement d'exécution par l'introduction d'un régime qui correspond à l'impôt sur le revenu imposable aux Sociétés anonymes jouissant d'une concession et opérant sous

l'empire de la loi égyptienne (1). C'est évidemment parce que, suivant l'opinion d'un savant économiste (2) « l'éducation fiscale de la masse n'est pas encore développée suffisamment en Egypte pour pouvoir y introduire l'impôt sur le revenu malgré ses avantages, son caractère d'équité et sa haute valeur éducative » que cet impôt n'a pas été et ne peut être institué en Egypte. Mais le même auteur, après avoir préconisé l'introduction de l'impôt des patentes, a proposé que soit créée également une taxe qui permettrait d'atteindre, sous forme d'une retenue sur les coupons, les valeurs mobilières.

Cependant, étant donnée la répartition tout à fait particulière des titres mobiliers (3), répartition qui fait qu'ils se trouvent en immense majorité aux mains des étrangers, il est certain que l'introduction de cet impôt, sous l'apparence d'une charge équitablement répartie sur tous les résidents du territoire, aurait en fait comme conséquence de frapper plus fortement les intérêts étrangers que les Egyptiens.

En se guidant sur le système d'impôts cédulaires fonctionnant en France, un autre auteur (4) a envisagé la création des impôts suivants :

1) *Impôt sur les bénéfices agricoles* : qu'il se propose de fixer à 4 %, taux modéré qui permettrait de faire participer aux charges publiques de riches particuliers, qui, locataires ou sous-locataires des Wakfs ou des Domaines de l'Etat, ne paient actuellement aucun impôt. Le produit de cet impôt permettrait, d'après cet auteur, d'aider le

(1) Cf. CRAIG. *Revue Economique Internationale*, décembre 1929.

(2) Cf. Bernard MICHEL. *Les recettes de l'Etat égyptien (Egypte Contemporaine, 1923, p. 310)*.

(3) Cf. Discours précité de Sir Henry BARKER, Le Caire, 1^{er} avril 1930 : « La valeur commerciale, au 31 décembre 1929, des différents titres cotés à la Bourse des Valeurs s'élevait à 200 millions de livres égyptiennes, dont 90 % sont aux mains des étrangers, soit en Egypte, soit hors d'Egypte ».

(4) ABD-EL-HAKIM EL RIFAI. *Le mouvement de réforme des impôts directs en Egypte*, thèse Paris 1929, p. 283 et s.

Gouvernement égyptien à dégrever dans une certaine mesure la petite propriété rurale.

2) *Impôt de patente.* — Cet impôt, établi en 1890 comme conséquence de la Convention de Londres, fut supprimé en 1892 sur la demande des Colonies étrangères qui réclamèrent de reculer sa mise en application. Il a semblé à certains auteurs que le moment serait actuellement favorable pour le rétablir. Cet impôt, basé sur des signes extérieurs parfaitement contrôlables, tels que le loyer des locaux professionnels ou d'habitation, etc., rapporterait, d'après M. Bernard Michel, un minimum de 2 millions 1/2 de livres, tout en défalquant les petites entreprises qui en seraient exemptées.

Il est certain que du point de vue des étrangers, les objections qui militaient en 1890, alors que l'impôt sur la propriété bâtie venait d'être institué et que l'agriculture, aux dépens des villes, accaparait l'ensemble des recettes, n'ont plus aujourd'hui la même force ; l'impôt sur la patente, réel par sa nature et assez facilement contrôlable, serait susceptible d'être accepté facilement.

3) *L'impôt sur les traitements, pensions, salaires.* — On (5) a proposé cet impôt pour enrayer le développement considérable du fonctionnarisme en Egypte où plus de 13 millions 1/2 de livres sont inscrits au budget de l'Etat pour le traitement des fonctionnaires. De même on a voulu s'efforcer de taxer les employés des Sociétés suivant un taux assez modéré, 3 % et sous déduction de certaines charges de famille.

Mais un tel impôt, inclusif nécessairement d'un élément personnel est à notre avis prématuré en Egypte. Sa nature inquisitoriale, le coefficient d'arbitraire qu'il comporte doivent le faire repousser, quant à présent.

4) *Impôt sur les capitaux mobiliers.* — Par analogie avec les impôts qui frappent en France les valeurs mobilières, droit de timbre, droit de transmission, impôt sur les

(5) Cf. *Idem*, p. 288.

opérations de bourse, impôt sur les revenus des valeurs mobilières, M. Bernard Michel estimant « qu'il est injuste que les Sociétés viennent tirer des bénéfices d'un pays aux charges duquel elles ne contribuent nullement », a proposé d'établir :

- a) un impôt sur le revenu des valeurs mobilières au taux de 5 %.
- b) un impôt sur les titres se traitant à Alexandrie et au Caire.

Nous avons vu plus haut quelles raisons les intérêts étrangers invoquent contre l'institution de cet impôt. Cependant il est probable qu'étant donnée l'extension de plus en plus grande que prennent chaque jour les Sociétés créées en Egypte par des Egyptiens, ces arguments perdront peu à peu de leur force et il semble que le coefficient d'inégalité que présenterait actuellement cet impôt s'amointrira avec le temps et qu'une solution possible pourra, d'ici quelques années, être trouvée à son sujet.

5) A côté de ces impôts, proposés et étudiés depuis quelques années par les économistes égyptiens, il en existe d'autres qui, par analogie avec ceux existant dans les autres pays ont été mis en avant. Le plus important d'entre eux est l'*impôt sur les successions*.

Un projet de loi élaboré en 1913 par le Gouvernement égyptien établissait des droits de mutation après décès, suivant un taux modique, progressif et tenant compte du degré de parenté, mais cet impôt ne frappait évidemment que les nationaux, les étrangers étant déjà frappés par leurs lois nationales et ne pouvant être grevés une deuxième fois. Pour cette raison et bien que la charge imposée aux héritiers de nationalité égyptienne fut excessivement légère (elle variait de 1 % à 5 1/2 %, n'atteignant ce dernier chiffre que pour les successions dépassant 50.000 livres égyptiennes et lorsqu'aucun lien de parenté n'existait), le projet ne fut pas pris en considération. Dans la note présentée au Conseil des Ministres on avait cependant fait appel à l'esprit de sacrifice du peuple égyptien

et on avait spécifié que « L'Egypte tout en réalisant l'une des meilleures idées démocratiques adopterait le système de législation le plus utile pour continuer son développement ».

Quoique cet impôt dût être fort peu populaire en Egypte et que les contribuables grâce à la pratique du Wakf (6) aient un moyen facile d'y échapper, les auteurs qui ont étudié au cours de ces dernières années la réforme des impôts directs, MM. Bernard Michel et Abd-el-Hakim el Rifai n'ont pas hésité à en recommander l'introduction, mais suivant un taux très modéré.

Enfin un mouvement s'est dessiné récemment qui tend à modifier l'impôt foncier, soit dans le sens de l'élévation du taux, soit en taxant les terrains urbains non bâtis. Cette dernière proposition, due à un autre économiste, M. Levi aurait pour effet d'entraîner un développement plus rapide des constructions urbaines (7) et de favoriser la question du logement dans les villes. Mais il est évident que toute modification de l'impôt foncier, aussi bien d'ailleurs que celle de l'impôt sur la propriété bâtie exigera l'approbation préalable des Puissances capitulaires.

Il existe, intimement liée à la question de l'impôt foncier et à celle des droits de mutation, une question excessivement importante et qui n'a cependant pas reçu, jusqu'à présent, de solution convenable. C'est l'organisation d'un notariat et celle de l'introduction et de l'organisation des livres fonciers.

Un effort a déjà été fait dans ce sens et certaines améliorations ont été apportées en 1923 ; grâce à ces dernières, les actes sous seing privé doivent être légalisés avant de pouvoir être transcrits. Tandis également que le transfert de la propriété se faisait auparavant par simple consente-

(6) *Le Wakf*, institution très répandue en Egypte, où elle a eu souvent un caractère religieux marqué, consiste « en ce qu'une personne a la faculté de frapper d'inaliénabilité perpétuelle les biens dont le produit reviendra à des bénéficiaires désignés par le Constituant ».

(7) LEVI. *Augmentation des recettes de l'Etat (Egypte Contemporaine*, 1922, p. 640).

ment, depuis 1923 (8) la transcription est devenue une formalité indispensable et d'elle seule résulte désormais le transfert.

Malgré ces améliorations appréciables aucune unité n'existe dans les bureaux de publicité, et tout acheteur d'un immeuble désireux de connaître les charges qui peuvent le grever est obligé de s'adresser aux bureaux de publicité relevant séparément des Tribunaux mixtes, des Tribunaux indigènes et des Tribunaux religieux (Mehkemeh Charieh et Meglis Hasby) (9).

A l'effet d'unifier ces trois bureaux, on (10) a proposé, puisque le Gouvernement et le Parlement se sont prononcés en faveur du système des livres fonciers, d'en faire la législation d'accord avec les Tribunaux mixtes qui enregistrent aujourd'hui 95 % des transactions. Il est évident qu'au point de vue pratique cette réforme est l'une *des plus utiles et des plus urgentes*.

Enfin, signalons avec M. Craig (11), secrétaire financier au Ministère des Finances, qu'en 1968 l'Egypte deviendra seule propriétaire du canal de Suez et que, quels que soient les arrangements que l'on prenne dans l'avenir, cette acquisition accroîtra sérieusement les revenus du pays sans que les dépenses augmentent dans une proportion comparable.

(8) Cf. *Loi de 1923*, art. 1 : « Devront être rendus publics, par la transcription au Greffe des Hypothèques de la situation des immeubles qui en forment l'objet, tous les actes entre vifs, à titre onéreux ou gratuit, et les jugements passés en force de chose jugée, ayant pour objet de constituer, transmettre et modifier ou éteindre un droit de *propriété ou autre droit réel immobilier, sous réserve des dispositions* régissant actuellement les privilèges hypothèques et affectations hypothécaires. A défaut de transcription, les droits susvisés ne seront constitués, transmis, modifiés ou éteints, ni entre parties, ni à l'égard des tiers. Les actes non transcrits ne créeront que des obligations personnelles entre les parties. »

(9) Le *Meglis Hasby* et les *Mehkemeh Charieh* sont des Tribunaux religieux; les premiers sont spécialement chargés de juger en matière de tutelle, curatelle et absence.

(10) Cf. Jules WATHELET. *Revue de l'Université de Bruxelles*, mai 1927.

(11) Cf. CRAIG, *op. cit.*, p. 54.

LIVRE IV

La Réforme Douanière et les Capitulations

CHAPITRE PREMIER

LES TRAITÉS DE COMMERCE ET LES CAPITULATIONS.

LE RÉGIME DOUANIER AVANT LE 17 FÉVRIER 1930.

Traités antérieurs à la Capitulation de 1535. — Droits de douane. — Taxes. — Attributions des Consuls. — Capitulations de 1535. — Traité de 1673. — Fixation du taux des tarifs douaniers. — Capitulation de 1740. — Son importance au point de vue commercial. — Traité de 1838. — Traité de 1861. — Autonomie douanière de l'Égypte. — Notification du 17 avril 1863. — Circulaire du Ministre des Affaires Étrangères (1864). — Tentatives du Gouvernement Ottoman en 1877 et 1883 pour faire reviser les traités de 1861. — Opposition des Puissances capitulaires. — Conventions passées par l'Égypte avec les Puissances. — Etude du régime douanier en vigueur de 1902 à 1930.

CHAPITRE PREMIER

LE RÉGIME DOUANIER ÉGYPTIEN AVANT LE 17 FÉVRIER 1930

1) *Les Traités de Commerce et les Capitulations*

Avant la réforme douanière opérée le 17 février dernier, le régime commercial de l'Égypte est passé depuis la signature des différentes Capitulations par plusieurs étapes jalonnées par les dates de 1535-1604-1673-1740-1838-1898-1902. A chacune de ces dates correspond un changement important de la politique douanière de l'Égypte, soit en raison de sa situation de dépendance envers l'Empire Ottoman, soit après 1840 et surtout après 1873, date de son autonomie douanière, comme conséquence du lien de vassalité qui l'attachait en droit plus qu'en fait à la Sublime Porte.

Le premier traité connu pour régler le commerce de l'Égypte avec les ports occidentaux est celui conclu avec Pise en 1164. Avant cette date, les commerçants étrangers trafiquant avec les Égyptiens étaient soumis aux règles communes du droit musulman et devaient, pour entrer dans le pays, obtenir des permissions individuelles à durée limitée et malaisées à obtenir des Gouverneurs. Avec le traité Pisan, le commerce étranger entre dans une nouvelle phase, des mesures sont prises contre les pirates exerçant leurs ravages contre l'Égypte, des Fondes (1) (fondacio) sont accordés aux étrangers, et en général la responsabilité individuelle est substituée à la responsabilité collective qui s'exerçait auparavant au cas de meurtre ou d'exploits de piraterie.

Cette dernière protection, d'une importance capitale, fut insérée dans les premiers traités et confirmée dans les Conventions qui suivirent ; on la retrouve en particulier

(1) Voir *supra*, p. 23 ; *infra*, p. 318.

très explicitement exprimée dans le traité du 25 septembre 1173 où elle fait l'objet des articles 14 et 16.

Cette première convention fut suivie jusqu'en 1514 d'un certain nombre d'autres traités, soit confirmatifs des privilèges obtenus, soit inclusifs de nouvelles protections. Tous ces traités contenaient une clause accordant le droit d'entrée dans le pays, celui de faire le commerce ; en outre, certains tarifs de douane y étaient spécifiés ; peu à peu s'affirmait un droit nouveau, écrit et contractuel, qui tirait son origine de coutumes et d'usages régulièrement suivis.

Les taxes douanières que stipulaient les traités successifs, variaient de 1 à 2 % sur l'argent monnayé à 20 % pour les denrées. Mais une fois ces droits perçus, liberté entière était laissée aux marchands de pratiquer le commerce comme ils l'entendaient, sans qu'aucune condition puisse être mise à l'exercice de leur profession ou qu'aucun droit nouveau puisse être réclamé à cet égard.

Cependant il y a lieu de signaler qu'outre ces droits de douanes perçus depuis 1514 une fois pour toutes à l'entrée des marchandises, existait toute une série d'autres droits et de taxes intérieures qui grevaient d'une manière appréciable le transport et la consommation des marchandises originaires des pays étrangers.

Les marchandises étaient emmagasinées dans de grands bâtiments, réunis en quartiers généralement fermés par des grilles. A l'intérieur de ces quartiers entretenus le plus souvent par l'Etat, les étrangers étaient sous la protection de leurs Consuls et soumis à leur police. Si quelque crime venait à être commis, c'était aux Consuls considérés comme les répondants de la Colonie, qu'il en était demandé compte. « Ils étaient, — d'après un auteur arabe, — de grands seigneurs d'entre les Francs des diverses nations et y étaient comme les otages ; toutes les fois que la nation de l'un d'eux faisait quelque chose de nuisible à l'islamisme, on en demandait compte à son Consul. » C'est de l'organisation de ces fondes où, en matière de justice était suivi, dès l'origine, le principe « *actor sequitur*

forum rei » que datent les privilèges de juridiction et les immunités qui furent, en 1535, sanctionnés dans les Chartres octroyées aux Français par le Sultan de Turquie. C'est également des traités successifs conclus tout d'abord avec Pise, puis avec Gênes en 1479, avec Florence en 1488, que datent les règles particulières relatives au jugement des contestations entre nationaux étrangers, ainsi que la mise sous la surveillance du Consul des biens appartenant aux étrangers venant à décéder.

Tous ces traités trouvent en même temps leur confirmation et leur consécration, souvent même leur extension, dans la première grande Capitulation française, celle de 1535. Les deux premiers articles de ce traité sont en effet les précédents directs de tous les traités de commerce signés dans la suite par la Porte avec les différents Etats occidentaux. Ils peuvent être considérés comme l'origine immédiate de tous les privilèges accordés par la suite aux étrangers. Le premier article du traité de 1535 accorde en effet aux Européens le droit d'entrer et de commercer dans l'Empire Ottoman sans crainte d'être inquiétés ou molestés. Cet article dispose « que tous les sujets et tributaires des dits seigneurs qui le voudront, puissent librement et sûrement, avec leurs robes et gens, naviguer avec navires armés et désarmés, chevaucher, venir demeurer, converser et retourner aux ports, cités et quelconques pays des uns et des autres, pour leur négoce, même pour compte et fait de marchandises ». Quant à l'art. 2, sans préciser ni fixer quantitativement des droits de douane, il se bornait à proclamer le principe de la liberté réciproque de commerce au profit des sujets des deux souverains ; il dit en effet que « lesdits sujets et tributaires des dits seigneurs pourront respectivement acheter, vendre, changer, conduire et transporter par terre et par mer, d'un pays à l'autre, toutes sortes de marchandises non prohibées,

(2) BAHÍ-EL-DIN BARAKAT, *op. cit.*, p.

Georges YOUNG. *Cours de Droit Ottoman*, T. III, p. 223.

Voir traité de 1535 dans Ph. GELAT, *op. cit.*, T. II, p. 668 et suiv., v^o France.

en payant les accoutumées et antiques taxes et gabelles ordinaires, à savoir : les Turcs au pays du Roi comme paient les Français et lesdits Français au pays du grand Seigneur, comme paient les Turcs sans qu'ils puissent être contraints à payer aucun tribut, imposition ou angarie ».

C'était donc à l'exception des articles dont le commerce était prohibé, le régime de l'égalité et de la réciprocité de traitement entre les Français et les Turcs.

Mais pour pouvoir bénéficier de ces avantages, tout marchand franc devait être muni d'un passeport délivré par les autorités ottomanes sur l'attestation du Consul ou de l'Ambassadeur, et la sanction de ces règles minutieusement formulées par les Capitulations était l'expulsion immédiate de l'étranger qui ne s'en était pas muni, sans préjudice d'une amende assez lourde.

Mais ainsi que nous venons de le voir, rien dans la première Capitulation ne spécifie le taux de la douane ni le pourcentage des droits dont était affectée l'importation ou l'exportation des marchandises ; le texte de 1535 se contente de les identifier aux taxes accoutumées et aux différents impôts et droits qu'il était d'usage d'imposer aux marchandises. C'était donc, à cette époque, uniquement par la coutume qu'étaient déterminés les droits d'entrée ou de sortie.

Pour trouver au contraire des chiffres expressément déterminés relatifs au taux des tarifs de douane, il faut arriver au traité de 1673, lequel dans les paragraphes 4 et 5 des articles additionnels du traité, stipule qu'outre la levée de toute prohibition d'importation, l'impôt d'importation aussi bien que celui d'exportation est ramené de 5 % à 3 %. Il est à noter que cet article, l'un des plus importants, est un de ceux dont la Capitulation de 1740 a reproduit les termes d'une façon identique (3). De

(3) Cf. *Capitulation de 1740*, art. 37 : « Quoique les marchands français aient, de tout temps, payé cinq pour cent de douane sur les marchandises qu'ils apportaient dans nos Etats, et qu'ils en emportaient ; comme ils ont prié de réduire ce droit à trois pour cent, en considération de l'ancienne amitié qu'ils ont avec notre

même l'art. 39 du traité de 1740 qui stipule : « que pour éviter et mettre fin à toute contestation relative à l'estimation ou au pouvoir d'assimilation, les receveurs des douanes ne peuvent refuser de la même marchandise au lieu d'argent » est la reproduction exacte des art. 7-8-9 du traité de 1673. Cette règle d'ailleurs, il est bon de le remarquer, n'a pas encore disparu de nos jours et les traités les plus récents contiennent tous une clause de nature identique et de même effet. C'était évidemment là une sauvegarde nécessaire contre le zèle exagéré ou la mauvaise foi assez fréquente des receveurs des douanes.

Enfin, il y a lieu de signaler qu'outre ces droits, un certain nombre de taxes étaient perçues à maintes occasions : nous les avons déjà indiquées plus haut, dans le chapitre réservé aux questions fiscales. Remarquons toutefois que bien qu'en ce qui concerne la matière des droits de douane, la Capitulation de 1740 qui les fixait uniformément à 3 % n'ait été que la reproduction du traité de 1673, il existe néanmoins dans la Capitulation de 1740, deux articles qui se contredisent absolument. En effet, tandis que l'art. 39 stipule que les Français paieront le droit de mezeterie (droit de douane spécial perçu à Constantinople et supérieur aux droits ordinaires de douanes), l'art. 55 porte au contraire, que les marchandises venant des ports de France et destinées à la capitale turque seront *pleinement exemptes* du droit de mezeterie après qu'elles auront acquitté le droit de douane et celui de voyage dit « selamitlekresmy ». Il est à penser que l'art. 55 postérieur à l'art. 39 (qui, lui-même est la reproduction exacte de l'art. 8 du traité de 1673) était considéré comme seul applicable et qu'en ce qui concerne le droit de mezeterie, son exemption était, dès 1740, reconnue aux marchands français. Mais cette interprétation n'a que la valeur d'une

Sublime Porte, et de le faire insérer dans ces nouvelles Capitulations, nous aurions agréé leur demande et nous ordonnons qu'en conformité, on ne puisse exiger d'eux plus de trois pour cent ; et lorsqu'ils paieront leur douane, on la recevra en monnaie courante dans nos États pour la même valeur qu'elle est reçue au trésor inépuisable, sans pouvoir être inquiétés sur la plus ou moins-value d'icelle. »

hypothèse, les documents relatifs à cette question faisant défaut.

Enfin la Capitulation de 1740 est plus compréhensive en matière de douane que toutes les Capitulations antérieures, en ce sens qu'elle autorise l'exportation, non seulement, des marchandises (4) spécifiées antérieurement, mais encore de toutes celles qui ne sont pas prohibées et qu'en outre, une fois payé le droit de douane et pris l'acquis, aucun autre droit de douane ne pourra être réclamé des marchands.

Tel est donc le régime qui prenant ses origines dans la Capitulation de 1535, modifié successivement en 1673 et en 1740, devait demeurer inchangé jusqu'à « *la Convention conclue entre la France et la Porte le 25 novembre 1838 et destinée, en formant appendice aux Capitulations garanties à la France par la Porte Ottomane, à modifier dans l'intérêt du commerce et de la navigation des deux pays, certaines stipulations contenues dans les Capitulations* ».

Le traité (5) de 1838 offre à nos yeux un intérêt de premier ordre, c'est la première fois dans l'histoire des relations commerciales des deux pays que des dispositions douanières ont formé l'objet d'un traité particulier. Cette convention distincte n'a d'ailleurs pour objet que de régler des relations qui jusque là étaient contenues dans

(4) Cf. Capitulation de 1740, art. 56 : « Comme il a été accordé aux marchands français et aux dépendants de la France de ne payer que trois pour cent de douane sur les marchandises qu'ils apporteront de leur propre pays dans les Etats de notre domination, non plus que sur celles qu'ils emportent d'ici dans leur pays, quoique dans les précédentes Capitulations on n'ait compris que les cotons en laine, cotons filés, maroquins, cires, cuirs et soieries. Nous voulons qu'indépendamment de ces marchandises, ils puissent, en payant la douane suivant les Capitulations impériales, charger sans opposition toutes celles qu'ils ont coutume de charger pour leur pays et qui, pour cet effet, sont spécifiées dans le tarif bullé du douanier, à l'exception, toutefois, de celles qui sont prohibées. »

Les articles de la Capitulation de 1740 relatifs aux questions de douane sont les articles 2, 8, 9, 37, 39, 56, 57, 58, 59, 63 et *passim*.

(5) Voir Convention franco-ottomane de 1838 dans Ph. GELAT BEY, *op. cit.* T. II. V^e France.

les Capitulations elles-mêmes. Procédant du même esprit, elles tendent cependant à opérer dans les marchandises une certaine discrimination des droits que ne comportaient pas les Capitulations, surtout ils contiennent des droits de consommation qui n'étaient pas prévus dans les traités antérieurs et d'autre part, par l'art. II : « La Sublime Porte s'engage formellement à abolir tous les monopoles qui frappent les produits de l'agriculture et les autres productions quelconques de son territoire, comme aussi elle renonce à l'usage des *teskérés* demandés aux autorités locales pour l'achat de ces marchandises ou pour leur transport ».

Cependant la Convention de 1838 contient, en ce qui concerne le taux de ces droits, une innovation intéressante ; il est en effet stipulé qu'outre l'ancien droit de 3 % perçu à l'importation, une taxe additionnelle de 2 % était prévue en remplacement de tous les droits de commerce intérieur et de transport qui étaient perçus à ce moment lorsqu'une marchandise était déplacée d'un endroit à un autre ou pénétrait dans une ville.

Quant au droit d'exportation, il était payé en deux fois : en effet la marchandise était taxée à son entrée dans le lieu d'embarquement d'un droit de 9 %, en remplacement des anciens droits de commerce intérieur supprimés par la Convention. Enfin il était spécifié, en ce qui concerne les droits d'accise ou de consommation, que les Français paieraient lors de la vente ou de l'achat des marchandises à l'intérieur, les mêmes droits que ceux payés par les sujets musulmans ou par les rayas les plus favorisés parmi ceux qui se livrent au commerce intérieur.

Ce qu'il y a lieu de retenir de cette convention c'est qu'en dehors de diverses taxes de remplacement, le taux des droits de douanes, auxquels étaient assujetties les marchandises importées, demeurait égal à celui qu'avaient prévu les Capitulations de 1673 et de 1740 (c'est-à-dire 3 % *ad valorem*). En outre, aux termes mêmes de l'art. 1^{er} de la Convention, tous les droits et privilèges conférés aux Français par les traités antérieurs étaient confirmés à

l'exception des modifications apportées par le nouveau traité (6).

Après 1838 (7), de très importants événements vinrent modifier le statut de l'Égypte. La domination turque se transforma en 1840 en un lien de vassalité et en 1873 un firman impérial accorda au Khédive, l'autonomie douanière. Il importe de considérer rapidement les conséquences de ces événements historiques sur le régime capitulaire.

Le traité de 1838 avait été fait pour 7 années, avec faculté de renouvellement pour 7 ans. En 1861, il fit place à un nouveau régime moins favorable au commerce étranger en ce sens que le taux du droit d'importation était élevé à 8 %. Au contraire la taxe d'exportation était fixée à 8 % avec une réduction prévue de un pour cent chaque année pendant 7 ans, jusqu'à ce qu'elle eut atteint un pour cent (1 %), taux auquel elle devait demeurer. Tous les droits perçus au passage des Détroits étaient supprimés et le droit de transit réduit à 1 % à partir de la 8^e année. Mais par contre, des prohibitions d'importation étaient édictées, concernant le tabac, le sel, les canons, fusils et

(6) Cet article est conçu dans les mêmes termes et a le même objet que l'art. 4 des préliminaires de paix signés à Paris le 9 octobre 1801 : « Les traités qui existaient avant la présente guerre entre la France et la Sublime Porte sont renouvelés en entier... »

(7) Sur les événements politiques qui déterminèrent le changement de statut de l'Égypte en 1841, voir C. DE FREYCINET : *La question d'Égypte*, Paris 1906.

C'est sur la pression des quatre Cours d'Angleterre, d'Autriche, de Russie et de Prusse que le Sultan se vit contraint d'accorder le *Pachalik* à Méhémet-Ali. Cette pression se manifesta après de longues négociations, par la remise d'un memorandum à la rédaction duquel la France ne participa pas et dont nous extrayons le passage suivant :

« Les Puissances invitent le Sultan à se montrer généreux envers Méhémet-Ali, non seulement en révoquant l'acte de déchéance, mais encore en promettant aussi que ses descendants en ligne directe seront nommés successivement Pachas d'Égypte, lorsque ce poste se trouvera vacant par la mort du Pacha précédent. Les quatre Cours, en conseillant à la Porte d'accorder cette faveur à Méhémet-Ali, loin d'exprimer une idée nouvelle, ne font que rappeler au Sultan les intentions qu'il avait spontanément exprimées lui-même, au commencement de la crise d'Orient, intentions qui ont servi de base à la Convention du 15 juillet (1840) ».

munitions (art. 10 et 11). Le traité était conclu pour 28 ans avec faculté de le modifier après la 4^e et la 21^e année (8).

Telles étaient donc les modalités qui réglaient le commerce de l'Empire Ottoman (y compris l'Egypte) et des Puissances capitulaires, lorsque fut accordée à l'Egypte son autonomie douanière. Ce régime a son point de départ dans les Capitulations, lesquelles n'ont pas cessé de porter leurs effets ; seuls les taux des droits ont été modifiés d'un *commun accord* entre les Puissances étrangères et la Porte. Quant au règlement douanier (9) il était déterminé par une notification du 17 avril 1863 et par une Circulaire du Ministre des Affaires Etrangères du 24 mars 1864 aux Consuls généraux. L'art. 5 de la notification du 17 avril 1863 réglementait la confiscation des marchandises passées en contrebande. Il y était spécifié que tout objet de contrebande serait l'objet d'une saisie après une décision d'une Commission d'inspecteurs des douanes. Le procès-verbal de la saisie devait être envoyé dans les 24 heures de sa rédaction au Consulat du prévenu. Ce dernier pouvait faire opposition devant les Tribunaux de commerce et au cas où ces derniers estimeraient la saisie mal fondée, des dommages-intérêts devaient être versés au prévenu. Au contraire, si c'était l'opposition qui était jugée

(8) Voici comment un auteur égyptien juge le côté politique des traités de 1861-1862 (BAHI-EL-DIN BARAKAT *op. cit.* p.) :

« La loi de 1861 est venue compléter cette fusion entre deux catégories différentes d'impôts. Désormais, les marchandises destinées à l'importation ou à l'exportation devaient payer un droit unique fixé à 8 % (maintenant il est de 11 %, depuis la Convention de 1908) pour les marchandises importées et une taxe de 8 % qui devait, en sept ans, se réduire à 1 % pour les marchandises exportées. L'étranger est, pour ces marchandises, affranchi de tout arbitraire du Gouvernement ottoman. Sa situation est réglée non par les lois locales, mais par des Conventions internationales que la Porte ne pourra changer qu'avec le consentement des Puissances. On peut se demander comment la Porte, qui réclamait l'abolition des Capitulations de 1856, a pu consentir à cette limitation de ses droits territoriaux, mais il semble que l'internationalisation de toute relation entre la Porte et les étrangers était un courant qui devait aboutir dans un temps plus ou moins long. »

(9) Voir *infra*, p. 364, Etude détaillée du règlement douanier dans ses rapports avec les Capitulations.

mal fondée, une amende dont le taux ne pouvait pas dépasser 5 % de la valeur des objets saisis, était prononcée contre l'importateur. Appel des jugements pouvait être fait devant le Tribunal de commerce de Constantinople et faculté de transiger était laissée à l'Administration de la Douane (10). Quant au jugement du Tribunal de commerce de Constantinople, il était sans appel.

Il est à remarquer qu'au point de vue des droits des étrangers, ce traité créait une juridiction d'exception, la *Commission douanière* où les ressortissants des Etats capitulaires n'étaient pas représentés. Cette Commission, composée seulement en effet du directeur de la Douane, du chef-comptable et de deux ou trois employés principaux, avait seule pouvoir pour décider de la saisie. Nous verrons plus loin que cette juridiction d'exception a subsisté même après la création des Tribunaux mixtes et qu'elle n'a été modifiée dans sa composition que lors de l'inauguration du nouveau régime douanier, le 17 février 1930.

Pénétrée (11) cependant de certaines considérations de protectionnisme, la Turquie voulut dans la suite modifier les droits prévus par le traité de 1861. Les traités conclus avec l'Angleterre et l'Italie étaient résiliables au bout de 14 ans ; les traités avec la France, l'Allemagne, l'Autriche, etc..., valables pour 28 ans, pouvaient être révisés d'un *commun accord* au bout de la 15^e et de la 21^e année.

Arguant de cette faculté, le Gouvernement ottoman essaya à plusieurs reprises de modifier ces traités, d'abord en 1877, ensuite en 1883, mais les Puissances refusèrent de la suivre dans cette voie. De même à l'échéance des traités anglo-égyptien et italo-égyptien, elle dénonça ces conventions, mais ces Puissances réclamèrent le traitement de la nation la plus favorisée, que leur concédaient en tout état de cause, les Capitulations, si la Turquie refusait de continuer à appliquer le régime de 1861.

(10) Cf. GELAT BEY, *op. cit.*, T. II, p. 218. V^o Douane.

(11) Voir une note et un avis du Contentieux de l'Etat Egyptien (relatifs à la question des pouvoirs de l'Etat Egyptien en matière douanière), 1929.

Un peu plus tard, en 1890, les traités conclus par la Turquie en 1861-1862 venaient à échéance. A ce moment l'Allemagne conclut avec la Sublime Porte, une convention sur la base d'un tarif spécifique, mais l'entrée en vigueur de ce traité ayant été subordonnée au consentement préalable des autres Puissances, et ces derniers ayant refusé, le régime inauguré en 1861, quoique échu, fut maintenu à titre temporaire et comme *modus vivendi* provisoire. Il fallut attendre jusqu'en 1907 pour que fussent accordées à la Turquie de nouvelles majorations de ses droits d'entrée, majoration allant jusqu'à 11 % et qui furent concédés moyennant d'importantes concessions de sa part. Aujourd'hui ce régime a été dénoncé. Le traité de Lausanne, en même temps qu'il reconnaissait que le régime des Capitulations avait pris fin en Turquie, rendait à la Sublime Porte sa pleine liberté en matière commerciale et douanière. C'est pour cette raison et après avoir dénoncé toutes les Conventions qui la liaient, que la République Turque, redevenue pleinement souveraine s'empressa, après 1924, de conclure avec les Etats étrangers, de nouveaux accords pour réglementer ses relations commerciales. L'un des plus récents fut celui conclu avec la France en 1929.

En Egypte, le régime inauguré en 1861 à Constantinople régissait les relations commerciales du pays et des Puissances étrangères comme dans toutes les autres parties de l'Empire Ottoman. Cela résultait des termes exprès du traité de 1861. Cependant, peu après, en 1867, et surtout en 1873, des firmans turcs accordaient à l'Egypte, son autonomie douanière. Dès lors le Khédive s'efforça de soustraire son pays au régime commercial appliqué en Turquie, institué par le traité de 1861, et proposa aux Puissances étrangères de modifier certains tarifs de douane. Se prévalant des importants privilèges que la Porte lui avait accordée en 1873, elle conclut en remplacement des conventions et du règlement douanier ottoman, de nouvelles conventions avec les Puissances.

La première Convention commerciale passée par l'Egypte avec une Puissance étrangère est le traité de

commerce anglo-égyptien du 29 octobre 1889. Ce sont d'ailleurs des considérations plus politiques qu'économiques qui poussèrent la Grande-Bretagne installée en Egypte à accepter un régime douanier moins favorable à ses intérêts que celui contenu dans les Conventions commerciales ottomanes de 1861-1862.

C'est donc 50 ans après la séparation politique de la Porte et de l'Egypte que ce dernier pays obtint pratiquement son autonomie économique, il est évident que la liberté administrative qui lui était accordée devait entraîner à brève échéance son autonomie douanière et commerciale. Les besoins économiques et les nécessités sociales de l'Egypte sont en effet tout à fait différents de ceux de Turquie, mais surtout les influences politiques qui s'exerçaient sur la Turquie ont pris, depuis le règne de Mohamet-Ali et plus particulièrement sous ses successeurs, une orientation différente en Egypte. Cependant celle-ci n'a pu jouir immédiatement des effets de l'autonomie douanière qui lui avait été accordée par le firman impérial du 8 juin 1873. Diverses raisons peuvent en être données. Au point de vue économique, les traités ottomans étaient particulièrement favorables aux Puissances capitulaires et l'intérêt des étrangers était de chercher à ne pas les modifier immédiatement. Ils préféraient attendre jusqu'à l'échéance des traités passés avec la Turquie, c'est-à-dire jusqu'en 1889. D'autre part, la position des Anglais en Egypte prêtait à critique de la part de certaines Puissances et celles-ci se refusaient à traiter avec l'Egypte tant que ne serait pas réglée la question de l'occupation britannique sur les bords du Nil. Cette occupation déclarée au début comme temporaire semblait devoir au contraire se prolonger, déterminant en Egypte une zone importante d'influence britannique que les autres Puissances, en particulier la France (12), estimaient préjudiciable à leurs intérêts.

(12) Voir dans Lord MILNER, *England in Egypt, 1892 : Critique des réclamations de la France*. (Traduction française, F. Mazuc), p. 47 et suiv.).

Mais sous l'effet de l'évolution économique de la Turquie, d'une part, et des Puissances occidentales, d'autre part, où les idées de protectionnisme se précisaient de plus en plus et se matérialisaient sous la forme de barrières douanières de plus en plus fortes, les Etats capitulaires consentirent à traiter directement avec l'Egypte, à des conditions certes moins favorables que celles du traité ottoman de 1861, mais plus propres à protéger leurs intérêts que n'allaient le faire probablement les futurs traités turcs. Les circonstances politiques laissaient à cette époque facilement prévoir que les Puissances étrangères allaient sous peu être amenées à consentir à la Turquie, une amélioration sensible de ses tarifs de douane.

Mais en droit strict, il demeurait certain que le bénéfice du traité ottoman pouvait être invoqué par les Puissances qui entendaient jouir en Egypte des traités turcs de 1861-1862, tant qu'aucune nouvelle convention n'était venue les modifier. Une faculté d'option leur était laissée aux termes de laquelle elles pouvaient à leur choix, préférer le régime qu'elles estimaient le plus favorable à leurs intérêts, mais cette faculté se bornait à adopter tel régime de leur choix dans son ensemble (13).

On ne pouvait évidemment les admettre et se prévaloir de certaines clauses d'un traité, sans quelles fussent tenues de respecter toutes les autres clauses du traité.

C'est ainsi que furent successivement conclues, des conventions avec la Grande-Bretagne en 1889, avec la Belgique, avec l'Autriche, avec l'Allemagne, avec la France (20 novembre 1902), avec la Grèce (4 juin 1906), avec l'Italie (14 juillet 1906), et avec la Russie (28 février, 13 mars 1906). La plus complète de ces conventions est celle qui fut signée avec la France en 1902, mais la dernière venant à échéance est la convention italienne du 14 juillet 1906, qui était valable jusqu'au 16 février 1930. Il y a

(13) Et non pas, comme certains auteurs l'ont prétendu, à prendre soit des traités ottomans, soit des traités égyptiens, les seules parties favorables à leurs intérêts.

lieu de remarquer toutefois, que quoique échues depuis plusieurs années, les conventions conclues par l'Égypte avec la France, la Grèce, la Grande-Bretagne, au commencement du siècle restèrent en vigueur comme conséquence de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans toutes les Capitulations jusqu'à l'expiration normale de la Convention italo-égyptienne de 1906.

Il n'est pas dans notre intention, d'étudier, dans ses détails le tarif douanier qui demeura en vigueur de 1902 au 16 février 1930 (14). Disons seulement que le traité franco-égyptien du 26 novembre 1902, contenait la clause de pleine et entière liberté de commerce et de navigation (art. I), la clause de la nation la plus favorisée. Il stipulait que les prohibitions d'importations étaient levées (sauf celles relatives à la sécurité publique). Quant aux prohibitions d'exportation, elles restaient en principe possible, mais à la condition d'être édictées, non seulement pour un pays, mais pour l'ensemble des Etats ayant des relations commerciales avec l'Égypte. Ici encore se retrouvait, explicitement énoncé, le principe général de l'égalité de traitement applicable à toutes les Puissances capitulaires.

Le taux des droits d'importation était fixé uniformément à 8 % *ad valorem* (à l'exception de l'alcool, sucre, bois de construction, portés à 10 %), les droits d'exportation étaient fixés à 10 % *ad valorem*. Quant aux taxes intérieures, droit d'accise ou de consommation, le Gouvernement égyptien s'engageait à n'en pas établir, excepté sur les boissons autres que le vin, sur les liquides comestibles, sur les fourrages, sur les matériaux de construction, et leur taux ne devait pas excéder 2 % *ad valorem*.

Enfin, trois articles très importants (art. 19-20-21), inclus dans la Convention, déterminaient les règles à suivre pour réprimer la contrebande, régler le droit de visite à bord des navires ou dans les magasins à terre.

(14) On trouvera le texte de ces traités dans Ph. GELAT, *op. cit.*, T. II, p. 714 et suiv., et l'étude détaillée du régime douanier dénoncé à la date du 16 février 1930 dans PÉLISSIE DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II, p. 185 et suiv.

Une distinction importante était faite entre le domicile d'habitation et les magasins proprement dits. Ces règles dérogeant aux règles capitulaires, devaient être appliquées *stricto sensu*, et il était spécifié dans l'art. 21 de la Convention qu'aucun changement aux articles les concernant ne pouvait être apporté sans l'agrément préalable de l'Ambassadeur de France.



CHAPITRE II

*Nouveau régime mis en vigueur le 17 février 1930. —
Etude de ce rapport avec le régime capitulaire. —
Thèse juridique des Puissances étrangères. — Thèse du
Gouvernement égyptien. — Discussion de ces thèses.
— Considérations de nature juridique relatives au
règlement douanier. — Conclusion.*

CHAPITRE II

Depuis le 17 février 1930, un nouveau régime douanier est en vigueur en Egypte, régime hybride comportant en partie des droits spécifiques, en partie des droits *ad valorem* et dont la mise en application a été faite par un vote du Parlement égyptien accordant au Gouvernement, le pouvoir de le promulguer à titre d'essai par un décret ayant force de loi (1).

L'établissement et la mise en vigueur de ce nouveau régime, tant par les répercussions économiques considérables qu'il exercera sur le commerce étranger établi en Egypte que dans les pays dont les marchandises sont importées en Egypte, ont provoqué un émoi compréhensible dans les milieux commerciaux et politiques étrangers ; en rapports d'affaires avec l'Egypte.

Laissant de côté l'étude de l'incidence économique de ce changement de régime et l'influence politique ou fiscale qu'il exercera, nous nous bornerons à l'étudier dans ses rapports avec le régime capitulaire. Ce côté de la question est en effet des plus importants et il n'a échappé ni au Gouvernement égyptien, ni aux Puissances étrangères parmi lesquelles certaines ont émis de sérieux doutes sur le droit que pouvait avoir l'Egypte d'imposer de sa propre autorité, de nouvelles taxes douanières en dehors de tout accord préalable avec les Puissances capitulaires.

Pour exposer ses arguments, le Gouvernement égyptien a fait rédiger par ses jurisconsultes, une thèse très complète et très étudiée, dont l'objet est de démontrer la pleine existence de ses droits et d'établir son entière liberté en matière de tarifs de douanes. La même étude contient, en ce qui concerne le règlement douanier égyptien, des considérations également importantes.

(1) Voir *infra*, p. 385.

Par ailleurs, certaines Puissances et des intérêts étrangers, ont également, mais avec infiniment moins de soin, établi une thèse restrictive des droits de l'Égypte. Sans avoir prévalu en pratique d'une manière absolue, comme elle l'aurait fait si des considérations d'ordre politique élevé n'étaient intervenues, la thèse étrangère a exercé son influence d'une manière indirecte, comme nous le verrons plus loin.

Il est certain que le point de vue étranger ne manquera pas d'être pris en considération lorsque seront conclues de nouvelles conventions destinées à être substituées aux traités récemment dénoncés et à remplacer le régime provisoire actuellement appliqué comme *modus vivendi* temporaire.

Afin de présenter impartialement les deux opinions extrêmes qui se sont affrontées au cours des mois précédents, nous exposerons successivement, en nous bornant au seul point de vue du droit capitulaire, la thèse la plus restrictive de la doctrine étrangère et celle très libérale des jurisconsultes légaux du Gouvernement égyptien. Nous excluerons de cet exposé toutes les questions relatives soit aux intérêts économiques ou matériels, soit à ceux que commande la politique actuelle des Puissances capitulaires en Égypte.

I

Thèse doctrinale de certains Juristes étrangers

Voici, brièvement résumée, la thèse qu'ont soutenue (2), certains juristes étrangers, suivis par certaines Chambres de Commerce européennes d'Égypte :

La condition des étrangers telle qu'elle subsiste actuellement est contractuellement fixée par les Capitulations,

(2) Il est à remarquer que cette opinion a été soutenue, tout au moins dans ses grandes lignes, et jusqu'au mois de juillet 1929, par le représentant britannique au Caire.

Au point de vue pratique et seulement en ce qui concerne la Grande-Bretagne, la question du changement de régime douanier égyptien a fait l'objet de nombreuses questions aux Communes aux

dont la dernière en date et la plus complète est celle de mai 1740. Toutefois il y a lieu de combiner avec le texte des Capitulations, certaines modifications ou dérogations, temporaires en général, consenties d'un commun accord, en particulier par les traités de 1838 et de 1861, ainsi que par les Conventions de 1875, relatives à l'institution des tribunaux de la Réforme. Lorsqu'on parle du régime capitulaire, c'est donc aux règles posées par les Capitulations de 1740 que l'on fait allusion et qu'on se réfère. Or, les grandes lignes de ce régime sont, nous l'avons vu, les suivantes : les Capitulations garantissent à l'étranger, la liberté d'établissement, la liberté de commerce, la liberté religieuse; elles lui assurent l'inviolabilité de son domicile, elles le soustraient dans la plus large mesure à l'action de la loi et des autorités territoriales.

Les Capitulations sont donc tout à la fois un traité d'établissement et un traité de commerce; ces deux traités se combinent entre eux, se complètent l'un l'autre et forment ensemble un tout indivisible.

D'autre part, les dispositions du traité de commerce contenues dans les Capitulations sont elles-mêmes de deux sortes : les unes, tels les articles 2-3-4-8-9-10-12-20-27 de la Capitulation de 1740, ont pour objet d'édicter des mesures pour que les étrangers puissent naviguer et commercer librement en toute sécurité ; les autres fixent les tarifs douaniers ; le plus important de ces derniers est l'article 37, qui dispose :

« Quoique les marchands Français aient toujours payé 5 % sur les marchandises qu'ils apportaient dans nos Etats et qu'ils en emportaient, comme ils nous en ont prié de réduire ce droit à 3 %, en considération de l'ancienne amitié qu'ils ont avec notre Sublime Porte, nous avons agréé leur demande et nous ordonnons qu'en conformité on ne puisse exiger plus de 3 %. »

mois de janvier et de février 1930. Le Gouvernement britannique a décidé de ne pas s'opposer à la mise en vigueur du nouveau régime à la date du 16 février 1930, mais de faire des réserves sur les pouvoirs conférés au Commissaire du Gouvernement en matière d'expertise.

Tel est l'esprit et la lettre, l'essence même du régime capitulaire. Ce régime est à la fois contractuel et normalement perpétuel. Le caractère de perpétuité lui est solennellement conféré par le dernier article de la dernière Capitulation (Cap. 1740, art. 85) où le Sultan s'exprime ainsi : « Je m'engage, sous notre auguste serment le plus sacré et le plus inviolable, soit pour notre sacrée personne, soit pour nos *augustes successeurs* que jamais il ne sera rien permis de contraire aux présents articles ».

Dire, comme l'ont fait les juristes égyptiens, que les Capitulations contiennent sous-entendue la clause « *rebus sic stantibus* » (3) présumée tacite dans tous les contrats, c'est rendre nul l'engagement solennel pris par le Sultan en 1740. Dire que le régime est contractuel, c'est-à-dire qu'il ne peut être modifié ou abrogé que par le commun accord des parties contractantes. Dire qu'il est normalement perpétuel, c'est dire d'abord, qu'il reste en vigueur tant qu'il n'a pas été abrogé ; c'est dire ensuite que les modifications partielles que l'accord des parties contractantes peut lui apporter, et les divers traités de commerce conclus par les Puissances capitulaires soit avec l'Empire Ottoman soit avec l'Egypte, dans le courant du xix^e siècle ou au commencement du xx^e siècle, ne sont que des modifications partielles au régime des Capitulations, le laissent subsister dans toutes les parties que n'affectent pas ces modifications ; c'est dire, enfin, que si ces modifications sont temporaires, le régime des Capitulations rentre automatiquement en vigueur dans toute sa plénitude à l'expiration des termes prévus. Cette interprétation de la clause de perpétuité est l'interprétation qui a été officiellement donnée à plusieurs reprises par le Gouvernement ottoman dans les traités de commerce de 1838 et 1861, par le Gou-

(3) Cf. ABD EL HAKIM EL RIAFI. *Le mouvement de Réforme des Impôts directs en Egypte*, thèse Paris 1929, p. 213 : « Or, pour ma part, au point de vue juridique, il y a la clause *rebus sic stantibus* qui est toujours tacite dans tous les traités. Or, un traité à période indéterminée peut devenir caduc par le jeu de cette clause. »

Voir également FAUCHILLE. *Traité de Droit International*, T. I, 3^e partie, p. 383 et 384.

vernement égyptien dans les Conventions de 1875 relatives à la Réforme judiciaire. L'article 1^{er} des traités de commerce de 1838 et de 1861 est ainsi conçu :

« Tous les droits, privilèges et immunités qui ont été conférés aux sujets et aux bâtiments français par les Capitulations et les Hattis antérieurs, sont confirmés, à l'exception des clauses des dits Hattis que le présent traité a pour objet de modifier ».

Les Conventions de 1875 contiennent la disposition suivante :

« Les Capitulations telles qu'elles ont été appliquées jusqu'ici en Egypte, demeurent la loi absolue des rapports entre le Gouvernement égyptien et les étrangers, à l'exception des dérogations partielles et explicites consenties à titre d'essai... Au cas où, conformément aux prévisions du 2^e paragraphe de l'article 10 du Règlement organique, les Puissances jugeraient qu'il y a lieu de retirer leur approbation au nouvel ordre des choses, il demeure entendu que le régime actuel, n'étant que temporairement suspendu, reprendrait son caractère obligatoire... ».

Il n'y a aucun doute que les principes qui viennent d'être exposés doivent être appliqués en Egypte. Il est vrai que l'Egypte a été détachée de l'Empire Ottoman et qu'elle forme un Etat internationalement indépendant. Il est vrai aussi que les Capitulations ont été abrogées en Turquie. Mais, en 1875, par la disposition ci-dessus rapportée, des conventions relatives à la Réforme judiciaire, l'Egypte contractant régulièrement dans les limites de sa souveraineté à elle concédée par les firmans de 1873, a fait siennes les Capitulations précédentes conclues par la Sublime Porte. C'est donc en tant que traités égyptiens et non en tant que traités ottomans, que les Capitulations sont toujours en vigueur en Egypte.

Telle est la théorie restrictive purement juridique, faisant abstraction de toute évolution politique ou économique des pays où les étrangers continuent à bénéficier des garanties conférées en 1740.

Sa mise en pratique conduit au raisonnement suivant, qui forme l'illustration des principes précédents et dont les éléments constituent la thèse des Puissances capitulaires relativement aux pouvoirs de l'ancien Empire Ottoman, avant 1914, en matière commerciale.

Les Capitulations (4) qui, entre autres questions réglaient les rapports de commerce de la Turquie avec les autres Puissances, sont des traités sans limite de durée. Des traités de commerce ont pu leur être substitués, mais ces derniers traités confirmaient les traités précédents.

Grâce à cette confirmation, les Capitulations ressuscitent (5) toutes les fois que les traités de commerce expirent, et comme les Capitulations contiennent toutes, la clause de la nation la plus favorisée, au profit des Puissances capitulaires, le régime douanier établi par les Capitulations, en ressuscitant, devient un tout indivisible, une propriété commune de ces Puissances, assurant l'égalité absolue de leur traitement en matière commerciale et douanière. La Turquie ne pouvait donc modifier ses tarifs douaniers que par voie de révision des traités en se soumettant au bon plaisir des Etats étrangers. Ses tarifs constituaient donc un type spécial dit *Enchaînés*.

Le raisonnement qui vient d'être présenté, applicable à la Turquie, suzeraine de l'Egypte, était en droit, évidemment, valable pour sa vassale. Ici, deux opinions encore s'opposent et se contredisent. La première, qui, nous l'avons vu un peu plus haut, est celle des juristes étrangers, soutient que, bien que l'Egypte ait été détachée de la Sublime Porte, bien qu'elle ait obtenu son autonomie douanière et qu'enfin les Capitulations aient été abrogées en Turquie, le régime capitulaire, tel qu'il subsiste actuellement, demeure en tous points une conséquence des termes de la Convention du 25 octobre 1875, rappelée plus

(4) Voir *Le Temps*, 15 août 1929.

(5) Cf. Avis du Contentieux de l'Etat Egyptien, 1929.

haut (6) — c'est donc en tant que traités égyptiens que les Capitulations sont restées en vigueur en Egypte.

La seconde opinion relative à cette controverse, celle des jurisconsultes égyptiens et du Gouvernement, soutient, comme nous le verrons plus loin en détail, que l'usage s'est formé en Egypte en extension du système capitulaire, que son effet a été de rendre l'Egypte maîtresse de ses tarifs et de sa liberté en matière douanière. Elle ajoute que cet usage particulièrement tangible dans les plus récentes conventions commerciales passées avec les pays étrangers — tout spécialement avec la France et l'Italie en 1906 — a détaché les Conventions commerciales des Capitulations proprement dites pour en faire des traités temporaires, dénonçables et réciproques et qu'arrivés au terme fixé d'un commun accord, les contractants avaient, *ipso facto*, la latitude de reprendre leur liberté.

C'est contre cette dernière interprétation qu'a tendu l'application que les Puissances ont voulu donner des règles capitulaires régissant les rapports de l'Egypte et des Etats occidentaux lors de la réforme douanière du 17 février 1930. Sans vouloir exercer brutalement une pression quelconque, désireuses surtout d'aider l'Egypte dans son évolution économique, et estimant par ailleurs fondée la demande du Gouvernement égyptien de faire usage d'un tarif douanier majoré comme élément important de ses recettes fiscales, les Puissances n'ont élevé aucune objection de principe à l'augmentation proposée des tarifs de douane, cependant elles ont laissé entendre qu'elles n'étaient pas sans armes, ni dépourvues de moyens, si les taux appliqués devenaient par leur majoration une entrave à l'exercice normal de leurs transactions commerciales. En fait, la question a été réservée en droit jusqu'à ce jour et la pratique qui a prévalu, a été d'attendre les conséquences que ne manquera pas d'exercer la récente réforme dou-

(6) Voir *supra*, p. 29 et suiv.

Cf. BORELLI BEY, *op. cit.* Documents relatifs à l'institution des Tribunaux de la Réforme, p. CXII.

nière au cours de la période d'essai que s'est donnée le Gouvernement.

Si un extrême souci d'accommodement (7) avait prévalu de la part des Puissances en ce qui concerne la modification du tarif des droits, et si faculté avait été laissée à l'Égypte d'établir le régime qu'elle estimait préférable pour ses intérêts, au contraire en ce qui concerne le règlement douanier, toutes étaient d'accord pour ne pas permettre qu'on le modifiât sans leur consentement préalable.

Le raisonnement, qu'on pouvait peut-être admettre dans une certaine mesure en faveur de la liberté qu'avait l'Égypte de fixer à son gré son régime douanier, ne s'appliquait plus — et nous verrons que les juristes égyptiens en convenaient également — au règlement douanier.

Ce dernier renferme en effet les règles relatives à l'organisation des douanes et contient tout un système de surveillance et de sanctions contre les fraudes. Déterminant des procédures d'enquêtes, prévoyant des peines, des poursuites contre les délinquants européens, réglementant le droit de visite, d'abordage, de poursuite contre les con-

(7) Il y a lieu cependant de signaler que quelque temps avant sa démission, le Haut-Commissaire britannique en Égypte estimait que, bien que le Gouvernement britannique fût favorable aux désirs du Gouvernement égyptien d'accroître ses revenus, il ne pouvait néanmoins pas ignorer la situation qui résulte des Capitulations et il émettait l'espoir que les moyens seraient donnés à la Chambre de Commerce britannique et aux autres Chambres d'étudier et de présenter leurs observations sur les différents projets, suffisamment à temps pour que des deux côtés soient prévenues et évitées les objections et les difficultés découlant des Capitulations.

Quant au règlement douanier, il considérait que la dénonciation par le Gouvernement égyptien de la Convention de 1889 au 17 février 1930, terminait automatiquement, à partir de cette date, les dérogations temporaires aux Capitulations contenues dans l'ancien « règlement douanier égyptien », dérogations qui avaient été acceptées dans la Convention anglo-égyptienne de 1889.

Sans suivre exactement cette théorie, le Gouvernement britannique, tout en acceptant à titre provisoire le régime nouveau, a fait connaître au Gouvernement égyptien que les règles proposées par ce dernier, relativement à l'expertise et aux pouvoirs du Commissaire du Gouvernement, ne pouvaient empêcher le recours aux Tribunaux mixtes pour le jugement des différends survenant entre la douane et les ressortissants britanniques.

trevenants ressortissants des Puissances capitulaires, ce règlement exige, avant sa mise en application, l'adhésion préalable des Puissances intéressées. Il est de l'essence même du régime capitulaire et toute modification au régime adopté antérieurement par les Puissances doit faire l'objet de nouvelles conventions. En outre, disent certains juristes étrangers, défenseurs des privilèges capitulaires, étant donné que le règlement douanier faisait corps avec la Convention douanière — tout particulièrement dans le traité franco-égyptien de 1906, qui est à la fois le plus complet et le plus compréhensif — il en résultait que la dénonciation unilatérale des conventions commerciales antérieures terminait également les dérogations aux Capitulations consenties à cette époque par les Gouvernements étrangers.

C'est pour éviter toutes les discussions que pouvait faire naître la promulgation d'un nouveau règlement douanier que le Ministre égyptien des Finances retira le projet de règlement douanier qui avait été préparé par ses services et qui devait accompagner le nouveau tarif. Il fut convenu que rien ne serait modifié aux règles contenues antérieurement dans le règlement douanier appliqué depuis 1889, date de la convention commerciale anglo-égyptienne, ou depuis 1906, date du traité franco-égyptien.

D'ailleurs, comme les articles que contient dans sa majeure partie (8) le règlement douanier égyptien sont consacrés à la répression de la contrebande et sont autant de dérogations aux règles prévues par les Capitulations, leur application doit être *strictement* suivie et aucune

(8) Les parties du règlement douanier égyptien qui traitent de la contrebande sont les titres VI, VII et VIII. L'article 35 détermine les marchandises qui seraient considérées comme contrebande : ce sont les marchandises étrangères débarquées irrégulièrement, les marchandises que l'on tente de décharger ou de transborder sans qu'elles soient manifestées, celles trouvées dans des barques jaugeant moins de 15 tonneaux, les marchandises passées en fraude par les voyageurs débarquant en Egypte, enfin les marchandises trouvées sur le canal de Suez ou aux bouches du Nil, non pourvues d'une autorisation régulière de l'Administration des Douanes, etc...

L'art. 2 détermine les dispositions laissées au Gouvernement égyptien.

aggravation des pénalités qu'il contient ne peut être apportée par le Gouvernement égyptien sans l'approbation préalable des Puissances.

Bien qu'à cet égard la thèse égyptienne se soit ralliée à celle des Puissances étrangères intéressées, une controverse s'est ouverte, au sujet de la survivance de l'ancien règlement douanier après la dénonciation des traités de commerce. Etant donné, disaient les juristes étrangers, que le traité proprement dit est inclusif du règlement douanier (tout particulièrement l'art. 20 de la Convention de 1906 avec la France contient les règles relatives à la police des perquisitions), il en résulte que les dérogations au régime capitulaire qu'il renferme, échoient en même temps que les conventions commerciales. Au contraire, comme nous le verrons en détail par la suite, le Gouvernement égyptien prétendait que si la coexistence dans un même acte de la Convention et du règlement douanier n'était que simple coïncidence, le Gouvernement égyptien ayant eu à s'occuper en même temps de la question du règlement et de celle des tarifs, il ajoutait que la nature ainsi que la rédaction des conventions ne laissent aucun doute et prouvent qu'il ne s'est agi que d'une juxtaposition ayant eu pour origine l'unité des négociations sur les deux questions et pour motif le désir de réunir dans un seul et même document tout ce qui intéressait les conventions commerciales. Ses jurisconsultes estimaient en conséquence que bien que le traité fut échu par suite de la dénonciation unilatérale du Gouvernement égyptien le règlement douanier demeurerait entièrement applicable à la condition qu'aucune modi-

tien pour la surveillance des zones, et l'art. 7 précise les conditions dans lesquelles se fera la visite des marchandises.

Enfin, l'art. 33, titre VII, est relatif à la détermination des saisies et amendes mises à la charge des contrevenants.

La dérogation la plus grave que renferme le règlement douanier est celle qui est relative aux visites domiciliaires. Il y a lieu de rechercher les dispositions qui les concernent, à la fois dans la Convention commerciale (Convention avec la France, art. 20) et dans le Règlement douanier qui lui a été annexé (art. 41).

Cf. Ph. GELAT BEY, *op. cit.*, v° France, 1902, T. II, p. 735. En particulier, voir art. 14, p. 737.

fication nouvelle ne vint renforcer les dispositions acceptées en 1889 par l'Angleterre ou en 1902 par la France relativement aux ressortissants et aux bâtiments des Puissances capitulaires.

LA THÈSE JURIDIQUE EGYPTIENNE (9)

Les jurisconsultes du Gouvernement égyptien posent comme principe incontestable du droit moderne international, que tout Etat autonome peut disposer librement et souverainement de son régime douanier. Ils soutiennent que depuis 1873, l'Egypte a acquis l'autonomie douanière, que depuis 1922, elle est virtuellement indépendante, qu'elle possède donc les pouvoirs nécessaires pour établir à son gré les tarifs de douane qui lui paraissent les plus conformes à ses intérêts sans que les règles capitulaires qui limitent à tant d'égards les droits de souveraineté de l'Etat égyptien puissent restreindre sa liberté en matière douanière.

Pour bien comprendre la portée de la thèse égyptienne et préciser la position actuelle de la question des pouvoirs du Gouvernement égyptien, il est nécessaire de rappeler à grands traits l'historique du régime commercial et douanier, tant en Egypte qu'en Turquie.

En Turquie, nous l'avons précisé plus haut, il faut considérer trois périodes :

1) *Avant 1673.* Aucune entrave, ni juridique, ni contractuelle n'était venue restreindre la liberté de la Porte en matière douanière. C'est l'usage et la coutume d'une part, les firmans impériaux, qui déterminaient non seulement les droits de douane, tarifs d'importation et d'exportation, mais également les multiples droits qui étaient perçus à l'intérieur, (droits de commerce, de transport,

(9) Cette théorie est exposée d'une façon remarquable dans une note et dans un avis présentés, sur la requête du Ministre des Finances, au début de l'année 1929, par le Comité Consultatif du Contentieux de l'Etat Egyptien. Nous nous efforçons d'en suivre le développement aussi exactement que possible dans les pages suivantes.

taxes d'entrée et de sortie dans les villes, etc...). La Capitulation de 1535 et les suivantes n'ont eu pour effet que d'assurer la liberté réciproque du commerce et de la navigation aux Turcs et aux Français.

2) *De 1673 à 1838.* En 1673, le Sultan accepte, en raison de l'amitié qui lie la Porte et la France, d'abaisser à 3 % le taux des tarifs traditionnellement fixé à 5 % *ad valorem*. Cette première concession est confirmée en 1740 et rendue à cette date définitive, elle fait partie du système permanent des privilèges accordés par la Porte aux Puissances occidentales.

3) *De 1838 à 1856.* En 1838 commence une nouvelle période où une série de traités conclus par la Turquie viennent modifier le taux des droits de douane, celui d'importation étant élevé à 8 %, auquel s'ajoutait un droit additionnel de 2 %, celui d'exportation s'élevait à 12 %, alors que les anciens droits d'entrée ou de sortie avaient été fixés uniformément à 3 %.

Peu après, en 1856, la Turquie, qui fait au Congrès de Paris sa rentrée dans le système politique de l'Europe, s'efforce d'obtenir à ce Congrès la modification du régime capitulaire. Les Puissances semblent prêtes à agréer les demandes du Gouvernement Ottoman, et l'un des représentants de la France exprime le désir de voir les Puissances contractantes « chercher à s'entendre dans le but de mettre les rapports de leur commerce et de leur navigation en harmonie avec la position nouvelle qui serait faite à l'Empire Ottoman ».

Le protocole de la séance du 25 mars 1856 s'exprime ainsi : « Ali Pacha attribue toutes les difficultés qui entravent les relations commerciales de la Turquie et l'action du Gouvernement ottoman à des stipulations qui ont fait leur temps... » « Ces explications échangées, MM. les plénipotentiaires reconnaissent unanimement la nécessité de réviser les stipulations qui fixent les rapports commerciaux de la Porte et des autres Puissances ainsi que les conditions des étrangers en Turquie et ils décident de

consigner au présent protocole, le vœu qu'une délibération soit ouverte à Constantinople, après la conclusion de la Paix, entre la Porte et les Représentants des autres Puissances contractantes, pour atteindre ce double but dans une mesure propre à donner satisfaction à tous les intérêts légitimes ».

Ces espérances ne furent guère réalisées, ni en ce qui concerne les relations commerciales de la Turquie, ni au point de vue de l'atténuation demandée du régime capitulaire (10) et les traités de commerce que la Sublime Porte signa en 1861 et 1862, eurent pour effet de réduire très sensiblement les droits d'exportation et d'élever légèrement ceux d'importation. Mais au point de vue des principes, il est important de signaler que tous les traités (11) de commerce passés à cette époque portent invariablement l'article premier suivant :

« Tous les droits, privilèges et immunités qui ont été conférés aux sujets et aux bâtiments de la Puissance contractante par les Capitulations et traités antérieurs sont confirmés *maintenant et pour toujours* (12) à l'exception des clauses des dites Capitulations que le présent traité a pour objet de modifier ».

Arguant du fait que les traités signés par elle en 1861 étaient résiliables ou revisables au bout de la 14^e ou de la 15^e année, la Turquie essaya, mais sans succès, de les

(10) Un auteur égyptien remarque fort justement combien concordait peu les plaintes de la Porte au Congrès de Paris et les termes des traités de commerce qu'elle signa peu après avec les Puissances capitulaires. Voir *supra*, p. 325, note 8.

(11) Ces traités avaient été signés aux dates suivantes : avec la France, 29 avril 1861 ; avec la Grande-Bretagne, 29 avril 1861 ; avec l'Italie, 10 juillet 1861 ; avec la Russie, 23 juillet-3 février 1862 ; avec l'Autriche, 12 mai 1862 ; avec les Etats-Unis, 19-25 février 1862 ; avec la Prusse, 20 mars 1862.

(12) La Commission française de 1867, dans son rapport relatif à l'institution des Tribunaux de la Réforme, signale que WHEATON, dans son travail sur le droit international, insiste sur ces mots : *now and for ever*, qui se trouvent également dans le traité américain du 26 février 1862, comme manifestant l'intention formelle pour les contractants de maintenir, pour longtemps encore, les concessions que la situation des étrangers en Orient rendait indispensables.

modifier en 1877. Les Puissances refusèrent d'accéder aux demandes ottomanes. La Turquie d'autre part, dont la situation économique était affaiblie, n'avait aucun moyen d'imposer sa volonté.

En 1889, tous les traités passés en 1861-1862 expiraient. La Porte crut pouvoir reprendre sa liberté et déjà elle avait conclu avec l'Allemagne un traité comportant un tarif de droits spécifiques, mais qui exigeait pour être valable, le consentement des autres Puissances. Or celles-ci refusèrent ; l'ancien traité demeura provisoirement en vigueur quoique étant échu, et ce n'est qu'en 1907 que la Turquie obtint, moyennant des concessions de sa part, une légère majoration des droits d'importation. Ce régime resta en usage jusqu'en 1924, date où le traité de Lausanne mit un terme à tous les privilèges des étrangers et abolit le régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman.

Examinant les exigences des Puissances, qui refusaient à la Turquie le droit de modifier ses tarifs douaniers, si ce n'est par voie de révision des traités qu'elle avait passés précédemment, relevant la thèse étrangère d'après laquelle les traités de commerce, substitués aux Capitulations au XIX^e siècle, n'avaient eu pour effet que de suspendre temporairement les règles permanentes et contractuelles insérées dans les Capitulations, les juristes égyptiens se demandent si une telle interprétation correspond à la vérité historique et au sens exact des textes. Tout en reconnaissant que cette thèse a été imposée à la Turquie lorsqu'elle voulut modifier les tarifs conventionnels des traités de 1861-1862, après l'expiration de ces traités, ils estiment que les arguments invoqués à l'appui de cette interprétation sont loin d'être valables et qu'un simple examen des Capitulations et des traités de commerce suffit pour le montrer.

Dans leur opinion, les traités de commerce ont opéré sans aucun doute, dans l'intention des Puissances, une novation des clauses commerciales des Capitulations, et cette novation a eu pour effet d'éteindre ces clauses complètement et irrémédiablement. Cet argument prend opinion du fait qu'en confirmant les droits et privilèges

reconnus par les Capitulations, les traités précisent que c'est « à l'exception des clauses que la présente convention a pour objet de modifier ». Cette restriction, dit-on, ainsi que celle tirée d'expressions analogues insérées dans les différents traités de commerce (13) ne peut sous peine de contradiction se concilier avec l'idée que les clauses commerciales des Capitulations sont maintenues, fût-ce même à titre subsidiaire. Et lorsque, pour une raison quelconque, le traité qui a été substitué aux règles capitulaires devient caduc, soit par échéance, soit par dénonciation, la clause de confirmation insérée dans chacune des conventions commerciales ne peut ni être invoquée, ni être déduite en faveur des règles commerciales ou douanières qui ont été modifiées. La confirmation, au contraire, ne peut se rapporter qu'aux droits et aux privilèges autres que ceux réglementés par les traités. On explique que la raison qui a poussé les bénéficiaires des privilèges capitulaires à soutenir la thèse contraire c'est très vraisemblablement que les Capitulations, ayant été jusque là considérées comme un tout indivisible, il était à craindre que la substitution de traités de commerce à leurs clauses commerciales — qui en constituent la partie la plus importante et qui sont historiquement la base et l'origine de tout le reste — fût, sans cette confirmation, interprétée comme une substitution intégrale.

Un autre argument est également mis en avant par les juristes égyptiens pour combattre la thèse restrictive que soutiennent les éléments étrangers : En admettant même, disent-ils, que la confirmation insérée dans l'art. 4 du traité de paix de 1801 (14) et dans l'art 1^{er} du traité de 1838, 1861, — fût pure, simple et sans aucune réserve ou restriction, les traités de commerce ne constitueraient

(13) Expressions analogues et de même portée, telles que, par exemple : « sauf les dérogations spéciales contenues dans la présente convention » ou « en tant qu'ils ne sont pas modifiés par la présente Convention », que l'on trouve dans les différents traités de commerce signés depuis 1838.

(14) Voir traité de 1801 dans Ph. GELAT, *op. cit.*, II, p. 705, v° France, 1801.

pas moins une abrogation implicite mais définitive des clauses commerciales des Capitulations.

En effet, les Capitulations étant octroyées pour une durée indéterminée, on en a naturellement induit qu'elles sont permanentes et qu'elles résistent à toute dénonciation. Mais, fait-on remarquer, un arrangement commercial est par essence un arrangement temporaire et contingent, il est dominé par les circonstances économiques et doit par conséquent subir l'effet de tout changement survenu dans ces circonstances.

En d'autres termes, la clause « *rebus sic stantibus* » s'applique aux traités de commerce d'une manière plus complète et plus logique qu'à tout autre convention, et lorsqu'un arrangement, à durée indéterminée est remplacé par un arrangement à durée déterminée, on ne saurait considérer le nouvel arrangement, qui est plus conforme à la réalité des choses et aux nécessités de l'heure présente autrement que comme l'expression nette et définitive de la volonté d'abroger, en ce qui concerne les rapports commerciaux et douaniers, le caractère de permanence attribué généralement à l'ensemble des Capitulations. Cette abrogation, si elle ne peut être aisément présumée dans la rédaction du traité de 1838, devient, par contre, parfaitement compatible avec celle des traités de 1861-1862. En fixant une durée déterminée aux conventions commerciales signées par la Porte et par les Puissances, ces traités ne peuvent avoir visé qu'à rendre à la Turquie sa pleine liberté après leur expiration, en conformité du vœu exprimé par les plénipotentiaires étrangers au Congrès de Paris et inséré au protocole de la séance du 25 mars 1896.

Enfin, un dernier argument est généralement présenté par ceux qui soutiennent que la Porte tenait des traités la liberté entière d'établir ses tarifs douaniers sans l'intervention des Puissances étrangères. Cet argument prend son origine dans la clause, insérée dans toutes les Capitulations, conférant aux Etats bénéficiaires des privilèges, le traitement de la nation la plus favorisée. Cette clause, dit-on généralement, est, de par la forme même des Capi-

tulations et comme conséquence de l'universalité de leur application exclusive à l'Etat auquel les traités de caractère spécial furent concédés, tandis qu'au contraire dans les traités de commerce, le traitement de la nation la plus favorisée est concédé d'une manière réciproque; en d'autres termes, tandis que les Capitulations, actes unilatéraux accordaient aux bénéficiaires la clause de la nation la plus favorisée sans y faire participer la Turquie d'une manière réciproque, depuis 1858 au contraire, c'est de façon réciproque que, la France et les autres Puissances contractantes d'une part, la Porte d'autre part, sont convenues de s'accorder mutuellement le traitement de la nation la plus favorisée. Il s'ensuit évidemment qu'en devenant réciproque, ce traitement a perdu son caractère de privilège capitulaire unilatéral pour devenir une stipulation contractuelle synallagmatique comme en renferment presque toutes les conventions commerciales passées entre Etats pleinement souverains. Au régime du privilège unilatéral a été substitué celui du contrat bilatéral, régi par le principe de l'autonomie de la volonté. De ces derniers caractères, caractères temporaire et réciproque des clauses des conventions, les juristes égyptiens en déduisent que le système de nature permanente et unilatérale, qui marquait de son empreinte le régime capitulaire originel a, en matière commerciale et douanière, disparu après la conclusion des traités de 1838 et de 1861. Ils estiment donc que la Turquie était justifiée à soutenir qu'elle avait le droit de régler son régime douanier de la même manière que tout autre Etat, le système des Capitulations ayant sur ce point cédé à la force des nécessités politiques et économiques.

Réservant pour un peu plus tard la discussion de ces arguments et la justification de la politique des Puissances capitulaires en 1889, à l'échéance des traités de 1861, examinons plus particulièrement sous quelle forme et suivant l'application de quels principes, les juristes égyptiens présentent la thèse de la liberté de l'Egypte en matière douanière.

Jusqu'aux firmans de 1867 et de 1873 par lesquels le

Sultan accorda au Khédive certains privilèges tendant à conférer à l'Égypte son autonomie commerciale et douanière, il est évident qu'aucune distinction n'était faite à cet égard entre la Turquie et l'Égypte. Celle-ci constituait une division géographique de l'Empire Ottoman et si par ailleurs certains usages avaient prévalu, qui avaient eu pour effet d'étendre considérablement les privilèges accordés aux étrangers au double point de vue de l'immunité de juridiction et de législation, tout au contraire en matière commerciale, les traités de commerce signés par la Turquie trouvaient en Égypte leur pleine et entière application.

Mais dès 1873, la situation changea, le Khédive retrouvant sa liberté commerciale s'efforça de se soustraire aux effets des traités de 1861-1862 et l'Égypte peu après conclut des conventions commerciales et élaborâ un règlement douanier plus conforme à ses intérêts. Quant aux autres Puissances avec lesquelles le Gouvernement égyptien ne passa pas de convention, elles signèrent des protocoles d'adhésion au règlement douanier égyptien, dans lesquels elles obtinrent l'insertion d'une clause leur conférant le traitement de la nation la plus favorisée.

A différentes occasions le Gouvernement égyptien consulta ses conseillers légaux sur la question de connaître le degré d'applicabilité en Égypte, du régime turc, par rapport aux pays qui n'avaient pas de convention avec l'Égypte ou dont la convention avait expiré. De même, le représentant britannique au Caire sollicita à différentes reprises l'avis du Foreign Office et des avocats de la Couronne, sur la même question. A cette occasion, les conseillers égyptiens et les jurisconsultes britanniques examinèrent (lorsqu'ils étaient d'avis que le régime turc était inapplicable en Égypte après l'expiration des traités conclus antérieurement à la date inaugurale de l'autonomie douanière de l'Égypte), l'étendue du pouvoir propre du Gouvernement égyptien, indépendamment de la contingence du régime turc, en tenant compte des limitations que les Capitulations applicables à la fois à l'Égypte et

à la Turquie, devaient apporter éventuellement à l'exercice de ce pouvoir.

Bien que l'expérience semble avoir démontré, lorsque la question devint actuelle et reprit toute son importance en juin et juillet 1929, que le représentant britannique en Egypte entendait affirmer son droit préalable d'acceptation, relativement aux taux des tarifs à modifier et aux termes nouveaux à introduire dans le futur règlement douanier, la note précitée du Comité législatif du Contentieux de l'Etat égyptien s'exprime ainsi : « Ils (les conseillers légaux égyptiens et les conseillers de la Couronne d'Angleterre) n'auraient pas pu, dans cet examen, perdre de vue les limitations que les Capitulations liant à la fois l'Egypte et la Turquie, apporteraient, le cas échéant, au pouvoir du Gouvernement égyptien. Cependant tous les conseillers, tant égyptiens que britanniques, n'ayant pas à tenir compte des nouvelles prétentions des Puissances à l'encontre de la Turquie, étaient unanimes sur la base des mérites propres de la question, à proclamer la liberté du Gouvernement égyptien d'établir son régime douanier comme bon lui semble. Aussi, nonobstant quelques fléchissements, le Gouvernement égyptien s'est conduit généralement sur la base de cette présomption ».

Ainsi donc, tandis que le développement historique de la question des pouvoirs propres du Gouvernement turc en matière commerciale et douanière aboutissait à refuser à la Porte toute liberté pour établir, selon son gré et selon son intérêt, un nouveau régime douanier ; tandis qu'à l'expiration des traités de 1861-1862, traités communs à l'Egypte et à la Turquie, ce dernier Etat se voyait refuser le droit de conclure de nouveaux engagements sans l'accord préalable des Puissances, au contraire l'Egypte, sa vassale et sa tributaire, obtenait des mêmes Puissances, des accords lui conférant au moins en fait, une large part de liberté et d'autonomie. La coïncidence des dates est très éloquente.

En 1889, la Turquie signe un accord avec l'Allemagne pour établir un nouveau tarif spécifique dont l'application

est liée à la condition de l'approbation préalable des Puissances ; mais les Etats intéressés refusent, et les anciens traités quoique échus demeurent en vigueur comme *modus vivendi* temporaire. En 1889, également, l'Egypte signe avec l'Angleterre une convention commerciale favorable à ses intérêts, sur la base de la réciprocité, inclusif de faculté de dénonciation (et non seulement de révision comme en contenait les traités turcs) et les Puissances, quoique moins favorisées par le régime égyptien que par celui de Turquie, acceptent dans les années suivantes de s'engager avec l'Egypte sur des bases analogues à celles de la Convention anglo-égyptienne en signant, peu après, de semblables conventions.

Comment expliquer que l'histoire de l'autonomie douanière de l'Egypte ait abouti à un terme et à une liberté qui furent refusée à la Turquie sa suzeraine. On explique généralement l'allure paradoxale de ce fait et la divergence des traitements concédés en matière douanière à la Turquie et à l'Egypte en 1889, par les considérations suivantes qui ont pour support, d'une part, l'arbitraire de l'action des Puissances contestant à la Turquie toute liberté d'établissements de tarifs de douane, d'autre part, la présence en Egypte de l'Angleterre, Puissance occupante à intérêts politiques et économiques particuliers.

En ce qui concerne l'action des Puissances à l'égard de la Turquie, la thèse égyptienne considère que, même fondée au point de vue de l'histoire des Capitulations et des traités de commerce, elle constitue dans la meilleure des hypothèses et tout au plus, un usage formé *en extension* du régime capitulaire, par la persistance des prétentions et la répétition de ses applications. L'histoire des relations commerciales de la Turquie et des Puissances est en effet depuis 1673 et surtout depuis 1838, caractérisée soit spontanément de la part de la Porte, soit sous la pression étrangère, par une entière soumission aux décisions des Gouvernements capitulaires. La persistance du point de droit et l'invariabilité dans les faits, déterminent le caractère le plus net de l'action des Puissances ; mais

il est certain qu'un tel point de vue, même appuyé sur le texte des Capitulations, n'aurait pu se maintenir sous la considérable évolution économique qui marqua de son empreinte, le développement de l'Europe au ^{xix}^e siècle si la Turquie pendant cette période avait continué de posséder le prestige et de jouer le rôle qu'elle avait eu aux siècles précédents. Tandis en effet qu'à cette époque, sous l'effet de nombreux facteurs, l'Europe occidentale prend un essor économique formidable et est le théâtre d'une évolution politique sans précédent, la Turquie au contraire, voit sa prépondérance diminuer, son autorité décroître, et en dépit de sa rentrée dans le concert européen en 1856, son importance politique décliner. Il n'est pas étonnant qu'au lieu de suivre les progrès du droit international, le régime institué dans l'Empire Ottoman au ^{xvi}^e siècle, soit devenu de lui-même plus conservateur, moins libéral. Les Puissances étrangères, politiquement de plus en plus fortes devant la décadence graduelle de l'Empire Ottoman, n'eurent pas de mal à imposer leurs prétentions, chaque fois que leurs intérêts les y poussèrent et à les maintenir par la formation d'un usage en leur faveur.

Or, cet usage, favorable aux intérêts étrangers, mais préjudiciable à ceux des ottomans, n'eut pas, en ce qui concerne l'Egypte, d'équivalent, et la raison qu'on en donne est à la fois simple et logique. De même, dit-on, qu'un usage peut se former dans un sens, de même un autre usage peut se former en sens contraire et c'est ce que montre avec évidence l'histoire douanière de l'Egypte depuis 1873 et plus particulièrement depuis 1889.

En effet, sous l'action de ses conseillers légaux, surtout sous celle des avocats de la Couronne, par l'effet également d'une action politique à la fois puissante et favorable à ses desseins, grâce aussi à la multiplicité, à la force et à l'interdépendance des facteurs économiques auxquels répugne toute idée de contrainte, l'Egypte a réussi à revendiquer et à affirmer sa liberté, déterminant

à son profit la naissance et le développement d'un usage allant à l'opposé de celui qui s'affirmait à la même époque en Turquie.

Mais ici également des facteurs politiques sont intervenus qui ont rendu possible la formation du nouveau droit. Le plus important d'entre eux est à coup sûr l'intervention britannique dans les affaires de l'Égypte, suivie de l'occupation militaire et consacrée peu après, en 1904, par la signature des accords franco-anglais (8 avril 1904) relatifs à la fois à l'influence française au Maroc et à celle de la Grande-Bretagne en Égypte et au Soudan. Le fait de l'occupation britannique a eu évidemment des conséquences importantes sur le développement normal du régime capitulaire et sa politique de Puissance occupante a tendu à dégager le pays des liens internationaux qui autorisaient, en de nombreuses occasions, l'intervention des Puissances dans les affaires intérieures égyptiennes. L'Angleterre a dirigé ses efforts vers l'affaiblissement de ces liens et son premier soin en 1889 fut d'inaugurer cette politique par l'acceptation d'un régime douanier favorable à l'Égypte. L'acceptation britannique a été suivie, peu après, de la conclusion d'accords analogues signés à la fois par l'Égypte et par tous les Etats (15) ayant des intérêts en Égypte ou y bénéficiant du régime capitulaire, tous accords inclusifs d'une clause confirmative de l'usage inauguré en 1889. En effet, l'article 26 de la Convention de 1902 avec la France et l'article 27 de la Convention italo-égyptienne stipulent :

Article 26 ; mise en vigueur. — « La présente Convention entrera en vigueur après l'échange des ratifications et aura force et valeur pendant 21 ans. Un an avant l'expiration de la septième et de la quatorzième année, chacune des Parties Contractantes aura la faculté de notifier à l'autre son intention de réviser ce traité afin d'y

(15) Parmi les Puissances capitulaires, seul le Danemark n'avait pas conclu avant la guerre, avec l'Égypte, de convention semblable à celle de 1906 avec la France.

introduire, d'un commun accord, les modifications suggérées par l'expérience.

« En outre, le Gouvernement français se réserve de notifier, à toute époque, au Gouvernement égyptien son intention de mettre fin à l'expiration du douzième mois qui suivra cette notification aux stipulations du présent traité, en vertu desquelles le traitement de la nation la plus favorisée est assuré, de part et d'autre, à l'importation, aux marchandises des deux pays. Dans ce cas, les marchandises égyptiennes seraient soumises en France au tarif général et l'article 6 de la présente Convention applicable aux marchandises françaises entrant en Egypte pourrait être suspendu.

« La présente Convention ne touche pas aux dispositions des Capitulations et autres Traités existants, en tant que ces dispositions ne se trouvent pas en contradiction avec la présente Convention. »

Que doit-on en conclure ?

Il semble certain que des termes mêmes du 2^e paragraphe de cet article, les parties contractantes affirment leur volonté de traiter sur le pied d'égalité. Réservant les dispositions des Capitulations et des autres traités auxquelles la Convention de 1906 ne fait pas allusion et qu'elle ne modifie en rien ; au contraire, en ce qui concerne les relations commerciales, une sorte de novation est opérée dans la matière par la substitution au régime capitulaire ancien ou au régime turc (à durée indéterminée en fait) d'un régime contractuel moderne à durée *déterminée, impliquant de part et d'autre une même liberté*. Et cette liberté semble à l'avenir hors de toute discussion ; elle se manifeste dans l'esprit de réciprocité dont témoigne la Convention, soit lorsque celle-ci traite des obligations nouvelles créées à la charge des contractants, soit lorsque prévoyant une cause d'échéance ou de dénonciation elle laisse les parties contractantes libres d'appliquer des taux (16) différents de ceux accordés par les

(16) Cf. Convention commerciale entre la France et l'Egypte, 26 novembre 1906, art. 6 : « Le Gouvernement égyptien s'engage à

accords échus. Et tant à l'expiration du traité — expiration prévue après 21 ans dans la Convention française, mais retarde en fait sous la double cause résultant de la plus longue durée de la Convention italienne et de la clause de style accordant le régime de la nation la plus favorisée à toutes les Puissances capitulaires — que dans le cas de dénonciation (17) de cette dernière clause par les contractants européens, les deux pays reprennent donc leur entière liberté.

Et pour mettre hors de discussion la pleine liberté de l'Egypte en matière douanière dans les cas prévus par l'article 26 précité, on ajoute en Egypte l'argument tiré des propositions que le Board of Trade britannique fit au Gouvernement égyptien dès 1921, propositions aux termes desquelles le Gouvernement britannique offrait de porter dès janvier 1922 — c'est-à-dire sans attendre l'expiration de la convention avec les Puissances capitulaires — les droits de douane de 8 % à 12 %, à charge pour l'Egypte de s'engager à ne pas augmenter ces droits avant 1940 (18).

ne soumettre les produits du sol ou de l'industrie de la France à aucun droit excédant 8 % *ad valorem*, à l'exception des articles ci-après :

« a) Alcools dulcifiés ou aromatisés (liqueurs) ne contenant pas plus de 50 degrés d'alcool pur, sucres raffinés, bois de construction et autres, qui pourront être portés jusqu'à 10 % *ad valorem* ;
b) alcools au-dessus de 50 degrés, pétroles, animaux, qui pourront être portés jusqu'à 15 % *ad valorem*. »

(17) Il est à remarquer toutefois qu'aux termes de l'art. 26 précité, la dénonciation de la clause de la nation la plus favorisée ne peut venir que de la France ou de l'Italie et que rien n'autoriserait avant l'échéance du traité, l'Egypte à la dénoncer de façon unilatérale. Par contre, des termes mêmes du premier paragraphe de l'article précité, il résulte qu'une même liberté est accordée aux contractants pour proposer, dans des conditions prévues, la révision des tarifs ou les modifications apportées par l'expérience. Les traités de la période de 1902-1909 contiennent donc à la fois *faculté réciproque de révision* à certaines époques déterminées, mais *possibilité unilatérale* réservée aux Puissances capitulaires de dénoncer sur préavis la clause réservant à l'Egypte le traitement de la nation la plus favorisée.

(18) Cette proposition britannique ne constitue pas un fait unique dans l'histoire douanière de l'Egypte au cours des dernières années.

Des développements précédents, les juristes égyptiens n'ont pas de peine à conclure en ce qui concernait la Turquie que, si la partie des Capitulations relative à la condition des étrangers résidant dans ce pays pouvait, jusqu'au traité de Lausanne, être considérée comme ayant un caractère permanent et devait, par conséquent, continuer à s'appliquer, il n'en était pas de même de celle qui concernait les rapports de commerce et de navigation ; cette dernière ayant en effet un caractère essentiellement temporaire.

Les principes de l'autonomie de volonté et de la bonne foi dans l'interprétation des contrats ne pouvaient, à leur sens, autoriser que les Conventions qui ont remplacé et abrogé, tant explicitement qu'implicitement, les dispositions des Capitulations relatives aux relations commerciales, laissent à leur expiration une des Puissances contractantes sans une obligation quelconque du chef des dispositions éteintes ou novées (19).

Seules donc, l'action arbitraire des Puissances et la

Voir, en effet, *Le Temps* du 27 août 1929, Georges MEYER, *Evolution économique et politique douanière* :

« ... Depuis 1875, le tarif douanier égyptien est resté inchangé, réalisant de la manière la plus complète le régime du libre-échange, le système de la *porte ouverte* ; il comprenait, sauf quelques exceptions comme l'alcool et le tabac, un droit uniforme et général de 8 % sur la valeur de toutes les importations.

« Cela ne veut pas dire que depuis cinquante ans la tendance ne ne soit pas parfois manifestée de mettre fin à ce procédé irrationnel et anachronique. Il y a quelques années déjà, le Gouvernement égyptien, soucieux d'augmenter les ressources du Trésor, avait engagé des négociations avec les Puissances au sujet de l'augmentation immédiate des droits de douane. En échange de leur acceptation, les Puissances devaient bénéficier d'une prolongation jusqu'en 1940 des conventions douanières qu'elles auraient été amenées à conclure avec l'Egypte sur les bases nouvelles que celle-ci proposait. Le principe posé à l'époque était le relèvement des droits *ad valorem* de 8 à 15 %. Seules, la France et la Belgique avaient acquiescé à la demande de l'Egypte, mais n'acceptaient l'augmentation que jusqu'à 12 %. Les autres Puissances hésitèrent et préférèrent attendre ; l'Egypte demeura intransigente, insistant sur l'élévation des droits à 15 %. Depuis lors, aucune démarche ne fut tentée et le système des droits uniformes *ad valorem* continue d'être appliqué. »

(19) Cf. Note précitée du Contentieux de l'Etat, p. 8.

pression politique qu'elles exercèrent sur la Turquie, peuvent expliquer qu'en pratique on ait pu suivre une méthode qui conduisait à refuser à la Porte une liberté qu'elle tenait implicitement de la nature et des termes des traités signés en 1838 et en 1861. Cette explication est évidemment plausible et seule peut donner un fondement logique à la divergence d'application qui s'opéra en Turquie et en Egypte relativement à l'interprétation pratique des traités communs. En fait l'autonomie de l'Egypte, l'orientation particulière que suivit la politique des Puissances capitulaires dans la vallée du Nil ont eu pour conséquence, à défaut de raison de droit, la création et la persistance d'un usage qui permet aujourd'hui au Gouvernement égyptien de se prévaloir d'une entière liberté en matière commerciale et d'une pleine maîtrise de ses tarifs de douane.

De cette maîtrise, l'Egypte tire actuellement le droit inattaquable d'adopter en toute souveraineté tel système de tarifs, d'instituer tel régime de douane qu'elle estime plus conforme à ses intérêts, sans être tenue d'obtenir l'approbation préalable des Puissances étrangères comme en matière fiscale.

Une autre question a été posée à cet égard et a fait l'objet d'une controverse entre les divers intérêts en cause. Elle est étroitement liée à notre objet et se présente ainsi : sans contester à l'Egypte le droit d'établir un double tarif — tarif maximum^o et tarif minimum — peut-on soutenir, comme l'ont fait certaines Chambres de Commerce étrangères, que si l'Egypte venait à adopter pareil système, le tarif de faveur serait nécessairement acquis — *ipso facto* — aux Puissances capitulaires en vertu de la clause de la nation la plus favorisée qui est incluse dans toutes les Capitulations ?

De même, présentant la même thèse sous une autre forme, peut-on refuser à l'Egypte le droit d'établir tel tarif spécifique sous le prétexte que ce tarif permettrait de créer des inégalités entre les Puissances en définissant les variétés des produits de manière à paralyser l'effet de

la clause de la nation la plus favorisée et à rompre l'égalité assurée par cette clause ?

Reprenant le raisonnement reproduit plus haut et dont l'objet était de démontrer que la seule solution possible à la controverse relative au pouvoir de leur Gouvernement en matière douanière était de conférer une pleine liberté à l'Egypte, les jurisconsultes du Contentieux de l'Etat égyptien n'ont pas eu de peine à résoudre également le problème que soulève en droit l'institution d'un régime douanier préférentiel ou spécifique.

La démonstration qu'ils en donnent est à peu près la suivante : la clause de la nation la plus favorisée existait assurément non seulement dans les Capitulations mais également dans les traités subséquents qui ont remplacé les Capitulations au point de vue des rapports du commerce et de la navigation. Mais cette même clause a pris successivement, en 1740 et en 1838, une signification et une valeur juridique différente. Tandis, en effet, que les Capitulations, actes unilatéraux, en reconnaissant aux pays qui en bénéficiaient le traitement de la nation la plus favorisée, déterminaient ainsi au profit de ces Puissances une servitude partielle des provinces soumises à la domination ottomane, au contraire, en signant en 1838, en 1861, en 1889, etc., des traités *révisables, dénonçables, temporaires*, les Puissances capitulaires ont inscrit dans ces traités, non plus ladite clause sous forme d'un acte unilatéral, mais sous celle d'un engagement réciproque, et de cette réciprocité non équivoque résulte évidemment l'abrogation tacite de la clause unilatérale.

Au caractère nettement restrictif des Capitulations ont été substitués, par la signature des accords subséquents, des engagements de nature contractuelle, ne diffèrent en rien des accords de même espèce signés entre Gouvernements pleinement souverains. Il s'ensuit que les accords antérieurs une fois échus ou dénoncés, en conformité des dispositions acceptées de part et d'autre, doivent faire place, pour qu'un traitement de faveur puisse de nouveau être applicable, à de nouveaux enga-

gements. Entre temps, pendant la période qui s'étend de la dénonciation ou de l'échéance des traités anciens à la conclusion de nouveaux accords, le régime commun — taux maximum, abolition de la clause accordant le traitement de la nation la plus favorisée — devient de lui-même applicable, à moins cependant que, dans le but d'éviter des représailles dommageables à l'intérêt de ses ressortissants, le Gouvernement auteur de la dénonciation, continue d'appliquer temporairement tel régime de faveur qu'il estime devoir instituer. Mais aucune obligation morale ne lui dicte une telle conduite, les nécessités économiques et ses intérêts bien entendus, sont les seules raisons qui puissent provoquer une semblable situation d'attente.

Enfin, une dernière question a parfois été soulevée, qui a des rapports avec le problème du régime douanier égyptien, quoiqu'en réalité elle ait pour cause une convention de nature contractuelle entre deux Puissances étrangères à l'Egypte.

Afin d'éviter en effet qu'une rupture d'égalité entre les traitements douaniers qui leur étaient accordés, put subvenir après la déclaration du 8 avril 1904, la France et la Grande-Bretagne, soucieuses de conserver leur prépondérance économique tant en Egypte qu'au Maroc, eurent soin de préciser dans les termes mêmes de leur déclaration les conditions (20) suivant lesquelles elles entendaient définir dans ces deux pays leur future politique. Pour écarter surtout l'action éventuelle du Gouvernement égyptien en matière commerciale et éviter d'avance toute cause propre à rompre l'égalité que leur

(20) La déclaration de 1904 était prévue pour une durée de trente ans (art. IV *in fine*). Les événements politiques qui survinrent en Egypte depuis 1914 affectèrent nécessairement d'une façon sensible l'action du Gouvernement britannique. Quant aux rapports entre la France et l'Angleterre dans ce pays, il est évident que, quoique toujours prévus par l'accord signé en 1904, ils ont dû, dans leur forme pratique, être modifiés dans la mesure où les événements ont rendu soit caducs, soit inapplicables, les termes précédemment acceptés. En d'autres termes, les accords de 1904 demeurent valables sous la double réserve suivante : *rebus sic standibus* et *muta tīs mutandīs*, comme loi des rapports franco-britanniques en Egypte.

avaient concédée, à cet égard, les traités précédents, la France et l'Angleterre prirent soin d'insérer dans l'article IV de la déclaration de 1904 une servitude à la charge de l'Egypte ainsi conçue :

« Les deux Gouvernements, également attachés au principe de la liberté commerciale tant en Egypte qu'au Maroc, déclarent qu'ils ne s'y prêteront à aucune inégalité, pas plus dans l'établissement des droits de douanes ou autres taxes que dans l'établissement des tarifs de transport par chemin de fer.

« Le commerce de l'une et l'autre nation avec le Maroc et avec l'Egypte jouira du même traitement pour le transit par les possessions françaises et britanniques en Afrique. Un accord entre les deux Gouvernements règlera les conditions de ce transit et déterminera les points de pénétration.

« Cet engagement réciproque est valable pour une période de trente ans. Faute de dénonciation expresse faite une année au moins à l'avance, cette période sera prolongée de cinq ans en cinq ans. »

- On peut douter en droit de la valeur d'une telle proposition et se demander quelle obligation pouvait créer pour l'Egypte un accord la mettant en cause pour supprimer une liberté dont elle pouvait se prétendre la seule justifiée à profiter. C'est pourquoi les Egyptiens estiment que l'accord de 1904 qui a lié les Gouvernements français et britannique est resté en tous cas *res inter alios acta* en ce qui concerne l'Egypte.

Des considérations qui précèdent, considérations historiques d'une part, relatives à l'évolution du régime capitulaire en matière commerciale tant en ce qui concerne la maîtrise douanière de l'Egypte que celle de la Turquie d'avant-guerre, considérations juridiques et politiques d'autre part, le Contentieux de l'Etat égyptien tire la conclusion suivante d'où se déduit logiquement pour l'Egypte pleine et entière liberté d'établir le système de douane qu'elle estime le plus conforme à ses intérêts et tels droits

et tarifs qu'elle juge susceptible d'aider à son développement économique :

Jusqu'ici, l'Egypte n'a jamais refusé son traitement de faveur à quiconque le demandait, pourvu qu'elle fût assurée d'un traitement réciproque. A vrai dire, le traitement en Egypte, dénommé de faveur, ne l'était pas ; il n'était au fond, qu'un traitement uniforme. C'était et c'est encore le seul dont dispose l'Egypte. Du traitement de faveur réciproque, l'Egypte ne tirait pas un profit spécial. Essentiellement agricole, la très grande majorité de ses exportations sont des matières premières pour lesquelles le traitement de faveur n'a pas une grande application. Les Puissances, de leur côté, s'assuraient par le traitement de faveur, des droits fixes et invariables, pour une durée relativement longue.

Reprenant sa liberté après l'expiration de la dernière convention, l'Egypte pourra établir un tarif uniforme, par un acte unilatéral, à savoir une *loi égyptienne*. Il ne saurait même en être autrement, par rapport aux pays qui n'ont conclu aucune convention avec l'Egypte. On leur applique actuellement, faute d'autre, le régime des conventions ou de faveur. D'autre part, il semble que l'Egypte s'éveille à des considérations de protectionnisme pour certaines de ses industries naissantes. Elle se trouvera dans la nécessité d'établir les tarifs de certains articles d'après l'état de ses échanges commerciaux et devra, par conséquent, régler sa situation commerciale par des conventions. Mais pour pouvoir conclure des conventions, il est indispensable de posséder un système de faveur qui servirait de monnaie d'échange pour les avantages qu'on cherche à obtenir. C'est là une question de politique commerciale.

CONSIDÉRATIONS DE NATURE JURIDIQUE RELATIVES AU RÈGLEMENT DOUANIER

Le règlement douanier, complément indispensable du régime douanier dont il assure l'exécution et sanctionne les infractions, a soulevé, tout autant que le projet de loi

fixant les taux de douane, une importante controverse juridique au sujet de laquelle les représentants des divers intérêts économiques ont présenté des thèses différentes. La détermination des droits de l'Egypte en cette matière a également suscité des arguments en sens contraire, les uns tendant à accorder au Gouvernement certains droits qui lui permettaient de mieux assurer les pouvoirs de police qui lui furent conférés par le règlement douanier de 1902, les autres au contraire, strictement attachés aux Capitulations, estimant non seulement qu'aucune modification ne pouvait être faite aux accords antérieurement conclus sans accord préalable et sans approbation des Puissances, mais également soutenant la thèse que la dénonciation unilatérale des anciennes conventions signées par l'Egypte et les Puissances de 1889 à 1909 entraînait d'elle-même la déchéance des amendements au régime capitulaire inclus dans les conventions précitées et le retour au régime des Capitulations strictement entendues.

Or, que comprend le règlement douanier et quel est son objet ? — Le règlement douanier détermine à l'exception du droit douanier proprement dit qui fixe les tarifs de douane et définit le système douanier adopté, les règles fondamentales du droit douanier administratif et répressif. Il règle l'organisation des douanes, la procédure et les formalités douanières, le droit douanier pénal ; surtout, il organise la lutte contre la fraude et la contrebande. Il est établi à l'effet, à la fois la protection du commerce honnête et la sauvegarde des intérêts du Trésor. En principe donc, pour un Etat souverain, l'élaboration du règlement douanier inclusif de mesures de police et de règlements administratifs est entièrement laissé à la disposition et à la discrétion de son Gouvernement. Celui-ci seul a le pouvoir de déterminer les mesures qu'il juge nécessaires pour organiser, modifier ou aggraver les règles de police et de sécurité que contient le règlement douanier. Ce dernier, de nature essentiellement administrative et judiciaire, constitue une matière d'ordre intérieur et n'est nullement régi par le droit international public. Il est vrai que sou-

vent des conventions entre pays différents ont été passées relativement au règlement douanier, mais c'est en pleine souveraineté que les Puissances contractantes ont accepté les conditions de ces conventions. Il importe donc de considérer dans quelle mesure ont été appliquées en Turquie et en Egypte ces règles d'ordre international lorsqu'ont été élaborés les règlements douaniers ottoman ou égyptien. Il est nécessaire également de rechercher comment ont réagi sur l'élaboration de ces règlements les principes capitulaires restrictifs de la souveraineté intérieure de ces pays.

On chercherait en vain dans le traité de 1838 des dispositions relatives soit à la répression de la contrebande soit à la protection des intérêts du Trésor, les 10 articles de la convention signée à Constantinople le 25 novembre 1838 se bornent en effet à établir les différentes modalités concernant le tarif lui-même. Il en est de même des dispositions réglementaires qui y furent ajoutées le 6 avril 1839 (21).

Tout au contraire, le traité de commerce passé le 29 avril 1861 entre la Turquie et la France a soin de réglementer le droit de confiscation en cas de fraude ; en effet il dispose dans son article xiv^e : « Les marchandises introduites en contrebande seront frappées de confiscation au profit du Trésor ottoman, lorsque la fraude aura été dûment constatée, procès-verbal du délit de contrebande sera dressé et communiqué à l'autorité consulaire dont dépendra le sujet auquel appartiendra la marchandise ». Une telle clause figurait également à l'exclusion de tout autre développement dans les Conventions passées soit en 1861 soit en 1862 avec les autres Puissances. C'est en application de ces dispositions que le Gouvernement ottoman eut la faculté d'établir un règlement douanier dont il donna notification officielle aux Puissances le 17 avril 1863. Ce règlement (22), assez complet, comprenait 7 articles

(21) Voir ces dispositions réglementaires dans GELAT BEY, *op. cit.* V^o France, p. 708, T. II.

(22) Voir le règlement du 17 avril 1863 dans GELAT BEY, *op. cit.*, v^o Douane, p. 215, et la circulaire du Ministre des Affaires Etrangères, dans le même ouvrage, p. 219.

dont le plus important, l'article 5, réglementait la confiscation, la saisie et la procédure à suivre après la saisie, soit devant une Commission des Douanes, soit s'il y a opposition ou appel, devant les Tribunaux de commerce. Il est précédé d'un préambule qui définit fort clairement son objet et sa base juridique, il est conçu dans les termes suivants : « Conformément aux stipulations des traités de commerce entre la Sublime Porte et les Puissances amies (1861-1862) par lesquelles le Gouvernement de Sa Majesté Impériale réserve son droit d'établir par une disposition spéciale, les mesures à adopter pour prévenir la fraude, l'Administration Générale des Douanes de l'Empire, dans le double but de sauvegarder les intérêts du trésor et de donner plus de sécurité et de garantie aux opérations de commerce loyal et honnête, notifie les mesures suivantes qui auront force de loi dans toute l'étendue de l'Empire, à dater du jour de cette notification ».

Le principe des dispositions relatives à la répression de la fraude est inspiré directement du droit capitulaire. Il est en effet expressément stipulé qu'en cas de fraude ou de contrebande, toute décision de la Commission des Douanes devra dans les 24 heures de sa rédaction, être transmise sous forme d'une copie du procès-verbal de saisie, au Consulat du prévenu. D'autre part, le Consul devra en accuser réception à la Douane et après un délai de 15 jours, si au cours desquels aucune opposition ne vient à être formulée, la saisie sera définitive. Le Gouvernement ottoman, lié dans les détails d'exécution par les règles capitulaires, avait pris soin de concilier en même temps l'application de ces mêmes règles avec les nécessités administratives et les exigences des intérêts pécuniaires du Trésor.

Les termes de cette réglementation ne soulevèrent aucune protestation de la part des Puissances. Celles-ci reconnurent l'effort fait par l'administration ottomane pour concilier les règles protectrices des intérêts de leurs nationaux avec la nécessité de répression des tentatives de

contrebande. Ce règlement avait été fait à Constantinople ; il était applicable non seulement à la Turquie mais à toutes les parties de l'Empire Ottoman et en particulier à l'Egypte, qui ne bénéficiait pas encore de l'autonomie douanière. En Egypte, il fut l'objet d'une circulaire du Ministre des Affaires Etrangères en date du 14 mars 1863, circulaire qui contenait les modalités d'application du nouveau règlement et qui était adressé à tous les Consuls généraux des Puissances représentées en Egypte.

Mais il était à penser que l'acte (23) conférant en 1873 l'autonomie douanière à l'Egypte, allait avoir un effet considérable sur son degré de liberté en matière de réglementation douanière. Il fallut en effet peu de temps au Gouvernement du Khédive pour s'efforcer, par des conventions nouvellement conclues, de se soustraire aux nécessités où les Etats capitulaires avaient conduit la Turquie.

L'effort que le Gouvernement du Khédive avait dirigé en matière judiciaire pour obtenir l'atténuation du régime capitulaire par l'institution des Tribunaux de la Réforme, eut en matière douanière et commerciale d'appréciables résultats. Il tendit à libérer des entraves qu'apportaient au commerce égyptien les modalités des Conventions conclues à Constantinople par le Gouvernement turc, d'une application possible peut-être en Turquie, mais préjudiciable aux relations commerciales que l'Egypte entretenait avec les Puissances contractantes.

Et de même que le régime capitulaire avait évolué en

(23) Le firman du 8 juin 1873 adressé à Ismaïl Pacha, Khédive d'Egypte, résume toutes les dispositions antérieures conférant l'autonomie à l'Egypte en matière commerciale :

« Il (le Khédive d'Egypte) est autorisé à renouveler et à contracter, sans porter atteinte aux traités politiques de ma Sublime Porte, des conventions avec les agents des Puissances étrangères pour les *douanes* et le *commerce* et pour toutes les relations qui concernent les étrangers et toutes les affaires intérieures et autres du pays, et cela dans le but de développer le commerce et l'industrie, de régler la police des étrangers ainsi que leur situation et tous leurs rapports avec le Gouvernement et la population. Le Khédive a la disposition complète et entière des affaires financières du pays... »

Voir Ph. GELAT BEY, *op. cit.*, T. II, v° Egypte, p. 429.

maintes matières de façon divergente en Turquie et en Egypte, de même que l'organisation tant administrative que judiciaire différait sensiblement dans la vallée du Nil de celle appliquée dans les autres parties de l'Empire Ottoman, de même le Khédivé dirigea la politique de son Gouvernement vers un assouplissement des règles concernant les relations commerciales, vers une spécialisation du règlement douanier propre à tenir compte des vrais intérêts du commerce de l'Egypte. C'est ainsi que 8 années à peine après l'institution des Tribunaux mixtes dont le fonctionnement rendait plus facile la lutte contre la contrebande, le Gouvernement khédivial réussissait à signer le 13 mars 1884 une première convention commerciale avec la Grèce, bientôt suivie d'une seconde le 9 mars de la même année avec la Grande-Bretagne, au terme desquelles étaient réglés, non seulement le taux des tarifs de douane, les prohibitions d'exportation ou les droits d'exportation, mais encore les modalités à suivre à l'avenir pour l'abordage, la surveillance, la constatation et la répression de la contrebande. — Ces questions faisaient l'objet dans la convention hellénique, des articles 13, 14 et 15 ; ce dernier article, particulièrement intéressant, stipulait : « Il est entendu que la présente convention ne peut en rien porter atteinte aux droits d'administration qui appartiennent aux deux Gouvernements contractants et qu'ils pourront appliquer toute réglementation utile au bon fonctionnement des services ^{*} de la répression des fraudes ».

A ces conventions fit suite peu après le premier règlement douanier égyptien promulgué le 2 avril 1884 ; il contient 44 articles divisés en IX titres dont les quatre derniers sont relatifs respectivement, titre VI, à la surveillance, sur mer ou sur le canal de Suez ; titre VII, à la contrebande, à la confiscation, à l'amende ; titre VIII, aux contraventions, aux dispositions du présent règlement ; titre IX, aux perquisitions à opérer en cas de fraude ou de soupçon de fraude. Tous ces articles et tous ces titres consacrés à la répression de la contrebande dérogent évidemment aux règles contenues dans les Capitulations ; ils

doivent donc être strictement appliqués (24). Dans tous les cas, les procès-verbaux de perquisition à bord doivent être communiqués à l'autorité consulaire dont dépend le prévenu si celle-ci en fait la demande ; de même à terre les visites domiciliaires peuvent être faites en dehors de la présence du Consul, mais ce dernier doit être avisé quelques heures à l'avance de la perquisition et il a le droit de se faire représenter s'il le juge utile. En outre, une dérogation non moins importante des règles capitulaires est contenue dans l'article 33 du règlement, article qui détermine la composition et la nature de la juridiction d'exception compétente pour juger en première instance des questions de fraude et de contrebande.

Tel qu'il se présentait ainsi, le règlement douanier de 1884 marquait une heureuse évolution des règles anciennes relatives aux relations commerciales de l'Égypte et des Puissances capitulaires ; il tenait compte dans une large mesure des nécessités nouvelles incombant aux intérêts en cause et il constituait un premier amendement de règles anciennes devenues désuètes et incompatibles avec l'accroissement considérable du commerce. C'est pourquoi ce règlement auquel la Grèce s'était empressée d'adhérer, fut accepté peu après par un grand nombre d'autres Puissances entre 1884 et 1892, par la Grande-Bretagne en 1884, par les États-Unis le 16 novembre 1884, puis par l'Italie, le Portugal, la Suède, l'Autriche-Hongrie, si bien qu'en 1892, toutes les Puissances avaient donné leur adhésion, à l'exception de la France, de l'Allemagne et de la Russie qui avaient préféré, usant de leur faculté d'option, bénéficier des conventions turques de 1861-1862 et du règlement douanier ottoman tels qu'ils étaient restés en vigueur en Turquie. La situation particulière de ces trois Puissances demeura inchangée jusqu'à ce qu'elles eussent

(24) L'étude détaillée des articles relatifs à la répression de la contrebande a été faite à maintes reprises ; c'est pourquoi nous ne croyons pas utile de la développer de nouveau, malgré l'importance considérable qu'elle présente. Voir en particulier : PÉLISSÉ DU RAUSAS, T. II *op. cit.*, p. 187 et suiv., 2^e édit. ; BAHT-EL-DIN BARAKAT, *op. cit.*, p. 290 et suiv.

conclu de nouvelles conventions et adhéré au nouveau règlement douanier (c'est-à-dire jusqu'aux années 1902-1909).

On peut donc considérer deux périodes en ce qui concerne le règlement douanier égyptien. — La première, de 1884 à 1892, au cours de laquelle toutes les Puissances — à l'exception de la France, de l'Allemagne et de la Russie — concluent des accords et des conventions avec l'Egypte et adhèrent, le plus souvent *d'avance*, au règlement douanier égyptien. Elles acceptent, par une clause insérée au traité, que leurs sujets et leurs bâtimens soient soumis aux mêmes réglemens que les nationaux égyptiens. (Cf. Convention hellénique, art 4 ; portugaise, art. 3 ; autrichienne, art. 12 ; italienne, protocole d'adhésion au règlement douanier, 23 novembre 1884).

L'article de la Convention hellénique de 1884, auquel se réfèrent toutes les autres conventions ou les protocoles d'adhésion est, en ce qui concerne l'assimilation des nationaux et des étrangers, conçu dans les termes suivans (Convention hellénique du 3 mars 1884 : art. 4 *in fine.*) :

« Les droits de douane seront perçus sans préjudice des pénalités édictées en matière de fraude et de contrebande par les réglemens ». De même l'article 14 du même règlement stipule : « Toute introduction des marchandises en contrebande donnera lieu à l'application des confiscations et amendes édictées par le règlement douanier égyptien. Les décisions qui prononceront les confiscations et les amendes devront être communiquées dans les délais légaux à l'autorité consulaire hellénique ».

Il résulte des articles précédents et des articles 11, 13, 17 de la même convention ainsi que des protocoles d'adhésion signés par les autres Puissances, que sous la réserve de la communication des décisions aux Consuls des étrangers, aucune discrimination n'était faite entre ressortissans des différentes nationalités quant à l'application du régime douanier.

Seulement, étant donné que la référence à cette application est entièrement incluse dans la Convention dou-

nière, on peut se demander ce qu'il adviendra lorsque la Convention douanière viendra à être dénoncée ou arrivera à son échéance.

Pour répondre à cette question, il importe auparavant de considérer rapidement le second groupe de conventions, celles conclues par l'Egypte et toutes les Puissances capitulaires — à l'exception du Danemark — de 1895 à 1909 (25). De tous ces accords commerciaux, le plus complet est la Convention française du 26 novembre 1902.

Tous ces traités prévoient dans leur article 21 (26) que les Etats capitulaires acceptent l'application à leurs ressortissants et à leur commerce du règlement douanier annexé à la Convention ; il y est ajouté : « Il demeure entendu qu'il ne pourra, pendant toute la durée de la Convention, être apporté aucun changement aux articles 2, 8, 11, 27, 33 à 41 (dispositions relatives à la contrebande) si ce n'est avec le consentement de l'Agent et Consul général de France. Toute facilité que le Gouvernement égyptien pourrait accorder à l'avenir, par rapport à ses règlements douaniers, aux ressortissants, aux bâtiments, à la navigation et au commerce de toute autre Puissance étrangère, est acquise aux ressortissants... de la France ».

La question posée plus haut, relative à l'incidence réciproque du règlement douanier et de la Convention commerciale se retrouve ici. On a considéré dans certains milieux, tout particulièrement dans les milieux commerçants britanniques, que le fait d'avoir inclus dans la convention des articles se référant au règlement douanier déterminait nécessairement, lors de la dénonciation de la Convention, l'échéance concomitante du règlement et on en induisait que faute de conclure de nouveaux accords, l'Egypte devait accepter l'application du régime de rigueur expressément prévu par les Capitulations.

(25) Cf. Deuxième Convention hellénique 1895, France 1902, Grèce 1906, Italie 1906, Russie 1909. Voir texte de ces traités dans Ph. GELAT BEY, *op. cit.* V^e Douane.

(26) Dans la Convention hellénique, cet art. est l'art. 20.

Certains ont considéré que l'acceptation du règlement se rattachait à l'ensemble des avantages ou des concessions mutuelles réalisées par la Convention et que, par conséquent, constituant une *contre-partie* dans la Convention, elle devait tomber en même temps que la Convention elle-même. Dans le même ordre d'idées on a soutenu (s'appuyant tout particulièrement sur l'article 21 *in fine* de la Convention française de 1902) que l'adhésion au règlement dans le protocole était conditionnée par le maintien du traitement de faveur au pays adhérent.

Les jurisconsultes du Gouvernement égyptien se sont élevés avec force contre une interprétation qui, à leurs yeux, est incompatible avec la nature du règlement ou l'interprétation logique des termes des Conventions et des protocoles.

Faisant remarquer que le règlement douanier est constitué par l'ensemble des règles qui, en organisant le service public des douanes, assurent la défense des frontières et protègent le commerce honnête étranger et indigène et les intérêts fiscaux du Trésor, on en déduit que le règlement répond à une attribution essentielle de l'Etat, attribution de même ordre que les attributions de police, de juridiction ou de défense de l'hygiène et de la sécurité publiques, que d'ailleurs aucun pays ne peut s'en passer, quel que soit le régime des conventions commerciales sous lesquelles se pratique son commerce avec l'étranger. Un pareil ordre juridique constitue donc non un moyen pour obtenir tel ou tel avantage; mais il a un objet bien déterminé, indépendant des conventions temporaires, et il doit survivre à pendant des conventions commerciales temporaires, et il doit survivre à tous les avantages et aux concessions que peut renfermer le traité proprement dit. Tel est le principe directeur qui donne à l'élaboration et au maintien du règlement douanier son support juridique dans le cas le plus général d'un Etat souverain.

Il est aisé aux juristes égyptiens de montrer qu'en cet ordre de choses le régime capitulaire même appliqué

stricto sensu ne peut réagir sur les pouvoirs du Gouvernement égyptien relatifs à la matière qui nous occupe.

En effet, montrent-ils (27), on aurait tort de considérer que le règlement actuel est un avantage pour l'Egypte, c'est simplement une adaptation du régime capitulaire et à ce titre il constitue une limitation de ses pouvoirs plutôt qu'un avantage. — En fait d'adaptation il ne diffère pas sensiblement des autres adaptations tel que le système actuellement suivi en ce qui concerne la répression des contraventions commises par des étrangers. S'il fallait considérer le règlement comme un avantage, ce serait plutôt au profit des pays qui y ont adhéré, en ce sens qu'ils sont assurés que le Gouvernement égyptien n'exercera pas à leur encontre la plénitude des pouvoirs inhérents à tout Etat souverain. Par ailleurs, un règlement douanier, envisagé à un point de vue abstrait et général, formant un ensemble d'avantages réciproques ayant pour objet de protéger le commerce honnête, les pays d'exportation tout autant que les pays d'importation ont un égal intérêt dans cette protection.

Enfin, on peut remarquer par ailleurs que du point de vue historique, les protocoles d'adhésion au règlement douanier ont été, comme nous l'avons signalé plus haut, signés assez souvent par les Puissances capitulaires *avant* la conclusion des conventions commerciales proprement dites. Dans ces conditions, vouloir faire tomber le règlement en même temps que la convention échue ou dénoncée, ne correspondrait ni en droit, ni en fait à l'esprit qui en inspira les contractants.

A cet égard, il faut faire une distinction entre la Turquie et l'Egypte ; le cas en effet n'est pas le même pour les deux pays. Des considérations politiques et économiques ont influé sur le développement des pouvoirs concédés en matière douanière à la Turquie et à l'Egypte. En Turquie, c'est en vertu d'un acte unilatéral que le règlement douanier a été établi pour la première fois, et lorsque la Turquie

(27) Cf. Note précitée du Contentieux de l'Etat, p. 15.

a entendu dans la suite le modifier dans ses parties qui touchent aux Capitulations, elle a dû entreprendre, indépendamment des négociations relatives aux relations commerciales, des pourparlers particuliers au sujet des modifications qu'elle désirait y apporter.

En Egypte, l'adhésion des Puissances intéressées au règlement douanier de 1884 ou à celui de 1902 a précédé la conclusion de la Convention commerciale ou lui a été concomitante sans la conditionner ; elle doit donc lui survivre. Et du fait que l'acceptation ou l'adhésion au règlement est reproduite dans certaines Conventions ou contenue dans les autres, on ne peut en déduire que le règlement douanier fait partie de la Convention et qu'il n'a été accepté que pour la durée de celle-ci.

Les juristes égyptiens qui défendent la thèse de l'indépendance réciproque de ces deux actes expliquent que les allusions au règlement douanier, quoique explicitement contenues dans certaines Conventions et en particulier dans la Convention française de 1902, article 21, ne sont qu'une conséquence de l'habitude prise par les pays contractants de faire de toute Convention commerciale en Egypte, une sorte de charte ou de code contenant tout ce qu'il peut être intéressant de préciser relativement aux relations commerciales entre l'Egypte et une Puissance déterminée. La restriction contenue dans le deuxième paragraphe de l'article 21 de la Convention de 1902 ne tendrait donc qu'à marquer que les dispositions du règlement qui y sont indiquées, ont fait l'objet de l'assentiment de l'Etat contractant en tant qu'Etat capitulaire et il indiquerait d'une manière irréfutable que toute modification aux règles acceptées en 1902 et reconnue nécessaire par le Gouvernement égyptien devra préalablement être soumise à l'approbation de l'agent du Gouvernement français accrédité en Egypte.

Aucune considération de durée n'y est exprimée et rien ne permet de supposer que la référence faite dans ces articles aux dispositions du paragraphe 5 du règlement douanier a pu avoir pour objet, dans la pensée des con-

tractants, de lier la durée d'application du règlement à celle de la Convention.

Cependant il ne semble pas que le Gouvernement égyptien répugne à accepter en fait la dénonciation concurrente de la Convention et celle du règlement douanier, et on peut penser qu'il admettrait facilement la thèse de ceux qui prétendent voir dans l'insertion des clauses de référence cette sorte de *contre-partie* que l'on veut déduire de l'article 21. Mais sur les conséquences de cette dénonciation concomitante de deux actes, les deux thèses juridiques extrêmes se trouvent en présence. — Tandis que pour certaine doctrine étrangère la dénonciation du règlement douanier aurait pour effet de supprimer toutes les faveurs et les renonciations aux règles capitulaires acceptées en 1861 et en 1902, relatives aux immunités de juridiction et aux libertés d'établissement, au contraire les Egyptiens prétendent qu'à l'expiration de la Convention, l'Egypte reprendrait entière liberté d'amender à son gré les dispositions qu'elle s'est engagée par l'article 21 à ne pas modifier pendant toute la durée de la Convention et qu'elle arriverait ainsi à supprimer toutes les limitations que ces dispositions apportaient à sa souveraineté intérieure.

Cependant un fait existe : la juxtaposition du règlement douanier et de la convention, la coïncidence des clauses en faveur et des articles déterminatifs des taux de tarif et des conditions d'application du régime. Cette juxtaposition qu'on prétend être sans influence aucune sur la durée respective des différents accords, s'explique par le soin que prit le Khédive pour assurer l'autonomie douanière de l'Egypte.

Dans cet ordre de fait il y a lieu de signaler l'analogie des dispositions acceptées d'un commun accord par les Puissances capitulaires et l'Egypte, en matière douanière, avec celles qui furent adoptées, à peu près à la même époque, lors de l'institution des Tribunaux mixtes.

De même que l'établissement des Tribunaux de la Réforme a eu pour effet de concilier les principes capitu-

lares avec les nécessités nouvelles de la vie politique de l'Egypte, de même, et dans l'intérêt commun, l'amendement de ces mêmes principes en ce qui concerne les relations commerciales, a tiré sa raison et son explication de la nécessité, pour les Puissances, de tenir juste compte à l'Egypte de son évolution économique. L'une et l'autre institution, tout en respectant les règles anciennes de protection des étrangers, acceptées autrefois par la Porte, a tenu compte, en droit, des modifications de fait survenues dans l'état politique et économique du pays.

Mais très justement, à notre sens, le Comité du Contentieux de l'Etat, dans un avis (28) donné par son président en réponse à une question posée sur la matière par le Ministre des Finances, a conclu et résumé toute la question dans les termes suivants qui semblent donner satisfaction à tous les intérêts en cause et, sous une forme très juridique, tenir compte des nécessités futures de l'Egypte :

« ... Dans ces conditions, le Comité estime que lorsque la dernière convention aura expiré et que le Gouvernement égyptien aura établi un nouveau système de tarifs, le Règlement douanier n'en restera pas moins applicable. Mais, comme ce Règlement, dans ses dispositions relatives à la contrebande, est une *expression du régime capitulaire*, si le Gouvernement égyptien entendait, à cette occasion, modifier les dites dispositions par rapport aux ressortissants et bâtiments des Puissances capitulaires, *il devrait obtenir, à cet effet, l'adhésion des dites Puissances*. Cette adhésion pourra être, en tous cas, provoquée, indépendamment de toute négociation au sujet des conventions commerciales. Par contre, à l'égard des ressortissants et bâtiments des Puissances non capitulaires, rien n'empêcherait le Gouvernement égyptien, s'il le jugeait nécessaire, de modifier librement ces mêmes dispositions. »

(28) Avis signé Adbel-Hamid Badaoui Pacha, Président du Comité du Contentieux de l'Etat. (Cet avis n'est pas daté, mais a été donné vraisemblablement au début de l'année 1929).

CONCLUSION

Telle est donc, puisée à des sources officielles, la thèse de défense des intérêts égyptiens. On voit combien elle diffère de celle que certains milieux étrangers ont voulu soutenir pour faire revivre à l'occasion du changement du régime douanier égyptien, les règles capitulaires dans toute leur force et sans tenir compte des amendements rendus nécessaires par l'évolution considérable de l'Egypte contemporaine.

Avant de conclure, il nous est nécessaire de nous reporter aux développements et aux conclusions récentes des auteurs étrangers qui ont présenté la question.

La question du changement de tarif et de l'insertion de droits spécifiques dans le régime douanier égyptien de 1930, a suscité évidemment une nombreuse littérature, publiée au moment même où s'opérait le changement en question.

La plupart des auteurs qui estiment nécessaire de faire revivre les règles capitulaires et de limiter le pouvoir de l'Etat égyptien en matière de taxation des droits de douane, se sont reportés aux observations publiées par le savant auteur du « Régime des Capitulations dans l'Empire Ottoman », M. Pélassié du Rausas, qui traite dans le Tome II de son ouvrage, des libertés commerciales régies en Egypte par le régime des Capitulations.

On peut cependant se demander quelle valeur présentent aujourd'hui de telles propositions, puisqu'à l'époque où fut écrit cet ouvrage, l'Egypte était soumise à la suzeraineté ottomane et que rien ne pouvait faire prévoir l'évolution de cette situation qu'elle subirait après les événements de 1919. C'est à cause de cette situation toute particulière, rendue aujourd'hui anachronique que M. du Rausas n'a envisagé comme conséquence éventuelle de la dénonciation des accords de la période 1902-1909, que le retour pur et simple, restrictif et désuet, au régime com-

mercial général en usage à cette époque, entre les Puissances et l'Empire Ottoman (1).

Les développements politiques qui survinrent depuis que fut exposée cette thèse, lui enlèvent évidemment l'intérêt qu'elle pouvait présenter à cette date. Il s'est cependant trouvé des auteurs (2) qui ont cherché à faire revivre aujourd'hui cette théorie en la présentant de façon un peu différente.

En effet, posant en principe qu'à l'expiration d'une convention commerciale, comme à celle de tout autre traité, les parties en présence doivent se retrouver dans la situation qu'elles avaient avant de contracter, on arrive à se demander quelle était avant la conclusion des accords qui viennent d'être dénoncés, le degré de liberté de l'Egypte. Était-elle libre de contracter à son gré ou bien au contraire, était-elle liée en la matière par d'autres traités auxquels les conventions commerciales n'auraient apporté qu'une dérogation temporaire ?

Nous avons déjà exposé plus haut les arguments présentés dans ce sens et les conclusions qui en découlent. Par son intransigeance, par sa tendance à faire abstraction de l'évolution considérable, en matière économique et politique de l'Egypte contemporaine, cette théorie aboutit à des

(1) Cf. PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II, p. 193 : « Il est infiniment probable que, si jamais les diverses Puissances qui ont traité avec l'Egypte usent de la faculté de dénonciation qu'elles se sont d'ailleurs réservée, un accord interviendra entre elles et l'Egypte, qui établira un régime provisoire jusqu'à la conclusion des nouvelles conventions commerciales. La question posée risque donc de rester théorique. »

(2) Voir M^e Maxime PUPIKOFER, *Les Capitulations et le régime douanier égyptien*, dans *Journal des Tribunaux mixtes*, Alexandrie, janvier 1930.

Cf. également un accusé de réception adressé par le Haut-Commissaire britannique au Caire, au Ministre égyptien des Finances (juin 1929), qui s'exprime ainsi :

« Dans ces conditions, la dénonciation par le Gouvernement égyptien de la Convention de 1889, au 16 février 1930, termine automatiquement, à partir de cette date, les dérogations temporaires aux Capitulations contenues dans l'actuel règlement douanier et qui furent acceptées dans l'article 12 de la Convention aujourd'hui dénoncée... »

résultats inapplicables et elle n'a été suivie, en fait, par aucun des Gouvernements intéressés.

Mais les défenseurs de cette thèse ne s'arrêtent pas là ; ils se demandent comment doit réagir actuellement sur les relations commerciales de l'Égypte, la distinction opérée sous l'effet de la conclusion des traités de 1861 et de 1902, entre les libertés générales accordées aux étrangers par les Capitulations et la limitation de ces mêmes libertés contenues dans les derniers traités de commerce.

Cette question revient à rechercher si par l'effet de la conclusion des traités de 1861 il y a eu, de la part des Puissances, reconnaissance, tacite ou expresse, du principe que la liberté commerciale devait être conçue différemment de la liberté que pouvait avoir l'Égypte d'établir à son gré son régime douanier. En d'autres termes, la question peut se poser ainsi :

Tout en reconnaissant que le principe des Capitulations doit être maintenu, peut-on considérer que le régime douanier proprement dit — qui, au cours du siècle dernier a été en fait, conditionné par la situation économique du pays, et modifié dans son taux — peut tomber avec les Conventions commerciales et, par son échéance, rendre à l'Égypte son entière liberté.

Pour résoudre cette question, M. du Rausas (3) établit entre le régime commercial et le régime capitulaire propre-

(3) Cf. PÉLISSÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. I, p. 102 « Il y a des traités qui sont *normalement perpétuels* : nous entendons par là qu'il n'est pas dans l'usage d'assigner une limite à leur durée, parce qu'ils doivent durer tant que durera un certain état de choses et que les parties contractantes ne peuvent pas prévoir la cessation de cet état de choses ; ces traités normalement perpétuels, ce sont les traités d'établissement, les conventions consulaires, etc..., et quoique à un moindre degré, les traités politiques. Il y a, au contraire, des traités qui sont *normalement temporaires* ; l'état de choses en vue duquel ils sont conclus étant destiné à se modifier et les parties contractantes pouvant prévoir cette modification, il est naturel qu'elles assignent au traité qu'elles concluent une durée limitée. Les traités de commerce sont des traités normalement temporaires ; il ont pour effet, pour but de régler les relations commerciales de deux pays ; ce règlement doit varier avec l'état économique de chacun d'eux, et l'on sait que rien n'est plus variable, plus mobile que l'état économique. »

ment dit une distinction d'une extrême importance qui vient corroborer la thèse des juristes égyptiens. Tandis, en effet, que les règles capitulaires sont normalement permanentes et subsistent tant qu'elles n'ont pas été modifiées d'un accord commun, les conventions commerciales, elles, sont temporaires et soumises dans leurs variations aux nécessités économiques essentiellement variables. Ainsi s'affirme l'indépendance du régime capitulaire proprement dit et des conventions commerciales. Mais de cette indépendance de fait, doit-on conclure que les relations commerciales réglées par des Conventions qui ont opéré novation des accords anciens doivent, lorsque les traités sont dénoncés, être à l'avenir régies par le droit commun ou, au contraire, être réglementées restrictivement par les Capitulations dont elles n'auraient été distraites que provisoirement.

Ici encore, on a cherché à marquer l'analogie de cette question avec la nature, toute temporaire à son origine, des modifications apportées en 1875 aux Capitulations par l'institution des Tribunaux mixtes. On a voulu voir dans la réserve que mettaient les Puissances dans l'art. 40 du R. O. J. (4) aux stipulations qu'elles acceptaient de signer et dont l'effet était de limiter le bénéfice des Capitulations à leurs ressortissants, une éclatante illustration de la thèse restrictive proposée par certains intérêts étrangers. Or cet art. 40 du R. O. J. s'exprime ainsi : « Après cette période de cinq années, si l'expérience n'a pas confirmé l'utilité pratique de la Réforme judiciaire, il sera loisible aux Puissances soit de revenir à l'ancien ordre de choses, soit d'aviser, d'accord avec le Gouvernement Egyptien, à d'autres combinaisons... »

On a donné à entendre que cette même réserve avait été explicitement formulée lors de l'acceptation des nouvelles règles régissant les relations commerciales et qu'à l'expiration des Conventions douanières on devait tout naturellement revenir, ici aussi à l'ancien ordre de choses. Une autre question, celle-ci plus complexe et qui n'a guère été

(4) Règlement d'organisation judiciaire mixte de 1875, art. 40.
— Voir BORELLI. *Législation égyptienne annotée*, 1892.

résolue, serait de savoir ce que représente en matière douanière cet « *ancien ordre de choses* ». Il nous semble évident que dans tous les cas, on ne peut nullement se référer aux règles contenues dans les Capitulations et aux termes desquelles, les droits qui pourraient frapper les marchandises entrant en Egypte, seraient uniquement ceux dont le taux y est spécifié, c'est-à-dire 3 % *ad valorem*.

Une telle conclusion (5) par sa rigueur même, par les conséquences qu'elle entraînerait est évidemment inacceptable en fait ; en droit également elle doit être repoussée ; elle ne correspond ni à une saine interprétation des textes, ni à l'esprit dans lequel ont été signés successivement les accords commerciaux de 1861 et de 1902.

Il est cependant nécessaire que le régime provisoire actuel fasse place le plus rapidement possible à un régime de conventions commerciales identiques à celles qui lient tous les autres pays.

Le régime actuel établi en Egypte au cours des années 1928-1930 présente des caractères intéressants à relever (6). Etabli initialement par trois experts étrangers qui avaient reçu la mission de proposer au Gouvernement égyptien et à titre purement consultatif, un tarif de droits spécifiques tenant compte à la fois des intérêts du Trésor et de l'intention protectionniste des dirigeants industriels du pays, il a été sensiblement modifié dans la suite, par une Commission administrative égyptienne qui a conservé pour la moitié des articles, une tarification *ad valorem*.

Ce régime nouveau devait, pour être constitutionnellement applicable, être voté avant le 17 février 1930 par le Parlement égyptien. Ce dernier, pris de court, a décidé, dans sa séance du 14 février, que le nouveau tarif serait promulgué par un décret du Ministre des Finances, décret

(5) Un auteur a, en soutenant et en développant ce raisonnement, abouti à la même conclusion et n'a pas craint d'affirmer « qu'elle seule s'imposait si l'on devait s'en tenir à la stricte logique des choses et des textes ». Voir PUPIKOFER dans le *Journal des Tribunaux mixtes*, 1930.

(6) Cf. G. MEYER. *Le Temps*, n^{os} du 15 août 1929, 26 janvier 1930, 17 février 1930.

ayant force de loi et que la discussion détaillée du projet serait faite par le Parlement à une date ultérieure.

En outre, le Ministre des Finances a reçu plein pouvoir du Parlement pour édicter par des décrets ayant également force de loi, les prohibitions d'importation qui seraient rendues nécessaires pour des raisons de protection sanitaire ou d'hygiène publique, par ailleurs le Gouvernement a été autorisé à conclure avec les pays étrangers des accords provisoires comportant la clause de la nation la plus favorisée.

La caractéristique la plus remarquable de ce projet est de comporter la possibilité d'une taxation supplémentaire applicable aux marchandises venant de pays n'accordant pas à l'Egypte le bénéfice de leur tarif minimum.

Pour éviter l'établissement d'une double colonne et comme conséquence du régime capitulaire, le tarif promulgué représente le tarif minimum. La pénalité à titre de représailles comportera une *surtaxe* égale au montant des droits prévus par le tarif c'est-à-dire une augmentation de droits de douane égale à 100 % de ces droits.

Quant au règlement douanier il a soulevé en théorie et en pratique un certain ensemble de difficultés.

On (7) a soutenu que la date du 17 février, à l'expiration des Conventions commerciales, le règlement douanier devait incontestablement cesser de s'imposer aux étrangers, et pour exposer les raisons qui militent en faveur de cette thèse on a tiré aussi argument des Capitulations. Tenant pour hors de discussion le fait qu'en dehors des Capitulations aucune législation égyptienne n'est applicable aux étrangers si elle n'a pas été au préalable agréée par les Puissances, ou promulguée conformément à l'art. 12 du Code Civil mixte après approbation de l'Assemblée

(7) Cf. M. PUPIKOFER, *op. cit.*, p. 6.

De même, une note de service britannique (accusé de réception du Haut-Commissaire) s'exprimait ainsi : « Le plein et formel consentement du Gouvernement de S. M. est une condition essentielle précédant l'exercice par le Gouvernement égyptien, après le 16 février 1930, de ses pouvoirs en la matière, et de toute juridiction sur les sujets britanniques, contraire aux Capitulations. ».

mixte, remarquant par ailleurs que le règlement douanier a apporté les plus graves dérogations au régime capitulaire en autorisant outre les perquisitions et les visites domiciliaires, la création d'une nouvelle juridiction d'exception en marge des Tribunaux mixtes, celle de la Commission douanière, on en a conclu que non seulement le règlement ne pouvait rester indéfiniment applicable, mais encore qu'après l'échéance des conventions commerciales, la prorogation des dérogations au régime capitulaire qu'il contient ne pouvait être accordée que par les Puissances elles-mêmes, le vote de l'Assemblée générale mixte étant, à cause de l'art. 12 (8) du Code Civil mixte, insuffisant en cette matière.

Pour soutenir cette théorie, les auteurs qui s'en sont fait les défenseurs ont mis en avant les arguments que nous avons énoncés plus haut et qu'a réfutés la thèse du Contentieux de l'Etat, ce sont la juxtaposition du règlement et des conventions commerciales, la nature accessoire et le conditionnement du règlement par rapport aux conventions, enfin les termes de l'art. 26 de la convention italienne qui précise :

« La stipulation de la présente convention... ne porte aucune atteinte aux droits, privilèges et immunités conférés aux ressortissants, aux bâtiments, à la navigation et au commerce italiens par les Capitulations, traités et arrangements existants.

En conséquence, ces droits, privilèges et immunités resteront en vigueur en tant qu'ils ne sont pas modifiés par les dispositions de cette convention », c'est-à-dire, aux termes de l'art. 27, pour une durée de 21 ans.

De là on (9) conclut que lorsque pour une raison quelconque la convention aura pris fin, les modifications convenues aux droits, privilèges... conférés par les Capitulations et les traités disparaîtront *ipso facto*.

(8) Cf. Code Civil mixte, art. 12, alinéa n° 8 : « ...Toutefois, il ne pourra être apporté en vertu de cet article aucune modification ni addition au Règlement d'organisation judiciaire ».

(9) Cf. M. PUPIKOFER, *op. cit.*, p. 6.

Ici encore nous ne pensons pas qu'il faille suivre les auteurs de cette thèse. Le règlement douanier comporte certes des dérogations graves au régime capitulaire, mais celles-ci sont indispensables au bon fonctionnement d'un des services les plus essentiels de l'Etat. Code de police douanière, le règlement douanier est utile aussi bien aux intérêts des ressortissants étrangers qu'aux nationaux égyptiens, et protège le commerce. Assurément les Puissances étrangères en donnant leur adhésion au protocole relatif au règlement, n'ont jamais eu en vue de priver l'Egypte, même à l'expiration de la Convention, des moyens de lutter contre une fraude dommageable à tout le commerce honnête.

Il semble au contraire tout naturel de conserver les dispositions acceptées d'un accord commun lors de la conclusion des conventions précédentes ; la vie économique du pays l'exige ; mais comme l'a fort bien exprimé le Président du Contentieux de l'Etat, il doit demeurer pour assuré que toute modification, toute aggravation des dispositions relatives aux sujets, et aux bâtiments des Puissances capitulaires doit être préalablement acceptée par chacun des Gouvernements intéressés.

C'est la solution qui a été suivie en pratique. Le Gouvernement égyptien s'est proposé de modifier son règlement douanier et d'en aggraver certaines clauses, mais sur l'avis de ses conseillers légaux, il renonça à cette intention et il fut convenu que l'ancien règlement douanier inchangé resterait en vigueur (10).

(10) Il importe cependant de signaler que le décret portant promulgation du nouveau tarif en a fixé aussi les conditions d'application, notamment quant au pouvoir *d'assimilation* qui a été accordé au Directeur général des Douanes, sans recours possible aux tribunaux. Il a réglé les modalités de l'expertise légale qui se fera à deux degrés : au premier degré, deux experts désignés par la douane, l'un pour la douane, l'autre pour l'importateur, suivant leurs convenances personnelles, devront trancher les différends portant sur l'espèce, la qualité ou l'origine des marchandises. Quand ils seront d'accord, leur décision sera définitive ; en cas de désaccord, la contestation sera tranchée par un commissaire nommé par le Gouvernement. Les déci-

sions d'expertise comme les décisions d'assimilation ne seront susceptibles d'aucun recours.

Le Gouvernement britannique n'a pas admis cette solution ; en particulier, il a estimé que la décision du Commissaire du Gouvernement égyptien ne pouvait pas être sans appel et que seuls, les Tribunaux mixtes devaient être compétents pour juger en dernier ressort des contestations qui viendraient à se produire entre les ressortissants britanniques et la Douane.

De même, la presse étrangère s'est élevée contre les prétentions du Gouvernement égyptien en matière d'expertise légale. Voir *Le Temps* du 17 février 1930 : G. MEYER, *Le nouveau tarif douanier égyptien*.

Voir : « Les dispositions susceptibles d'affecter le plus spécialement le commerce français sont :

« 1°

« 2°

« 3° L'insuffisance de garantie de l'expertise légale.

« a) Au premier degré les experts pourront être choisis par la douane et par les déclarants, sans garantie de compétence, d'impartialité ou de moralité ;

« b) Il sera difficile au 2° degré de trouver un commissaire parfaitement compétent et impartial. »

La promulgation du décret-loi établissant les nouveaux tarifs de douane a été suivie peu après d'une série de négociations engagées par le Gouvernement égyptien à l'effet de conclure des accords provisoires, à durée indéterminée, destinés à accorder aux produits égyptiens exportés à l'étranger, le traitement de la nation la plus favorisée. Ces accords échangés entre le 19 et le 23 mars 1930 entre l'Egypte, d'une part, la France, la Grèce, l'Italie, la Grande-Bretagne, etc., comportent tous la clause de réciprocité et prévoient la possibilité de dénonciation après un préavis de trois mois. A la date du 21 mars 1930, la France a également conclu des accords analogues relatifs aux relations commerciales entre l'Egypte et les pays sous mandat français au Levant.

LIVRE V

Les Capitulations Judiciaires et le Projet d'extension de la Compétence pénale des Tribunaux mixtes

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION DE L'ATTÉNUATION DES CAPITULATIONS JUDICIAIRES

Nature politique du problème. — Position actuelle de la question. — Les travaux de la Commission des Capitulations (avril 1917-novembre 1918).

- 1) Projets d'organisation judiciaire de 1920 (projet Hurst). — *Principes selon lesquels ils furent établis. — Extension projetée de la compétence des Tribunaux mixtes. — Organisation judiciaire. — Juridiction administrative des Tribunaux mixtes. — Règles de compétence : en matière civile ; en matière pénale. — Composition des Chambres, des Tribunaux. — Expulsion. Extradition. — Organisation intérieure. — Dispositions relatives au personnel et au service des magistrats. — Echec du projet.*
- 2) Circulaire diplomatique du mois de décembre 1927. — *Les six propositions du Gouvernement Egyptien. — Réforme de l'article 12 du Code Civil mixte. — Exten-*

sion de la juridiction pénale des Tribunaux mixtes en matière correctionnelle à de nouvelles catégories d'infraction. — Modification de l'article 6 R. O. J. — Suppression des juges assesseurs au Tribunal correctionnel. — Création à la Cour d'Appel mixte d'une Chambre composée de trois conseillers. — Réponses des Puissances.

- 3) *Le projet de Traité Henderson (1929) et les Capitulations judiciaires. — Double objet du projet. — Résumé des lettres explicatives relatives à la réforme judiciaire. — Le projet et ses dispositions relatives à l'atténuation du régime capitulaire. — Les garanties préalables réclamées par les étrangers. — La question des conflits de juridiction et les projets de réforme du système judiciaire égyptien.*
-

BIBLIOGRAPHIE

LAMBA. *Evolution de la condition des étrangers*, Paris 1896.

Procès-verbaux de la Commission des Capitulations, Le Caire, 1917, 1918, 1919.

WATHELET. *Problèmes politiques et législatifs*, Bruxelles 1929.

PÉLISSÉ DU RAUSAS. *Capitulations dans l'Empire Ottoman*. Paris 1912 (2^e édit.).

Projet de traité anglo-égyptien. *Journal des Tribunaux mixtes*.

Circulaire diplomatique du Ministère des Affaires Etrangères. Le Caire, décembre 1927.

G. MEYER. *Le Temps*, 31 décembre 1928 : *Capitulations et Tribunaux mixtes* ; 1^{er} novembre 1929 : *Le projet de traité anglo-égyptien*.

MILNER. *Rapport de la Mission spéciale en Egypte*.

SADEK HENEIN PACHA. *Communication à l'Académie internationale diplomatique*, Paris 1929.

Journal des Tribunaux mixtes, *passim*, années 1919-1929.

MILNER. *England in Egypt*, 1896.

CROMER (Earl of). *Modern Egypt*, 1904.

Livre vert égyptien, décembre 1929.

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION DE L'ATTÉNUATION DES CAPITULATIONS JUDICIAIRES

A l'inverse des questions qui viennent d'être exposées, le problème de l'atténuation du régime capitulaire dans ses parties relatives à l'ordre judiciaire est à l'heure actuelle particulièrement imprécise. Il prend d'ailleurs la forme d'une question de nature beaucoup plus politique que juridique.

Il était possible il y a deux ans de se faire une idée nette des demandes qui formaient au sein du Gouvernement égyptien l'ensemble des réclamations du pays en matière judiciaire. En effet, à cette date, une circulaire fut envoyée par le Ministre égyptien des Affaires Etrangères (1) à tous les chefs de Missions diplomatiques au Caire. Cette circulaire dont nous exposerons un peu plus loin les points essentiels, ne correspond plus évidemment aujourd'hui aux vœux de la Nation. Les événements qui se sont passés en Egypte au cours de l'année 1929, tout particulièrement ceux qui sont relatifs à l'élaboration du projet de traité Henderson-Mohamed Pacha Mahmoud ont considérablement développé la question et les six propositions contenues dans la circulaire de décembre 1927 ne sont plus qu'une partie des revendications actuelles de l'Egypte.

Malheureusement aucun document n'a été publié au sujet des réformes judiciaires à envisager, mieux encore, ni le Gouvernement égyptien, ni le Parlement ne semblent posséder de programme précis en cette matière. L'état d'esprit qui règne actuellement dans les milieux diplomatiques et politiques égyptiens ne permet nullement de se

(1) Circulaire signée par Morcos Hanna Pacha et datée de décembre 1927.

faire une idée nette de la nature exacte du problème. Mais il existe une série de documents qui ne peuvent manquer de servir de base aux futures négociations, ce sont, d'une part, les procès-verbaux de la « Commission des Capitulations », d'autre part, les trois projets d'organisation judiciaire publiés en 1920 à peu près à la date où se trouvait en Egypte la Mission Milner.

La Commission des Capitulations se réunit au Caire du 5 avril 1917 au 28 novembre 1918. Elle a tenu 128 séances sous la présidence du Ministre des Finances, Youssef Wahba Pacha. Composée d'hommes politiques égyptiens, de conseillers légaux égyptiens, de nationalités britannique, française et italienne, elle avait pour mission de préparer, en attendant l'issue de la guerre, un projet de loi d'organisation judiciaire et d'examiner dans quelles conditions et sur quelles bases pourrait être organisée à l'avenir la situation particulière des étrangers en Egypte. Cette Commission (2), à laquelle le Conseiller judiciaire du Gouvernement égyptien, Sir William Brunyate prit la plus grande part, fut instituée sur la demande du Foreign Office à la suite d'un voyage du Conseiller judiciaire à Londres. A cette époque le Foreign Office (3), quoique désireux de régler d'une façon satisfaisante la question du statut futur de l'Egypte, hésitait à provoquer en pleine guerre des négociations, croyant plus commode, pour des raisons diplomatiques d'attendre jusqu'à la conclusion de la paix pour déterminer les modalités d'une organisation définitive. En effet, le Foreign Office était porté à croire qu'il suffisait à ce moment de postuler le principe que le traité de paix devait laisser les mains libres à la France au Maroc et à la Grande-Bretagne en Egypte, comme l'Italie avait déjà pleine liberté en Tripolitaine. Elle ne pouvait à cette

(2) Cette Commission est souvent appelée la Commission Brunyate.

(3) Cf. Procès-verbaux de la Commission des Capitulations (128 séances, du 5 avril 1917 au 28 novembre 1918), Le Caire.

L'ensemble de ces procès-verbaux forme la matière de trois forts volumes tenus encore pour confidentiels.

époque se rendre compte des difficultés qu'allait lui créer peu après le réveil du nationalisme égyptien sous l'impulsion du grand tribun Saad Pacha Zaghoul. — En réalité de très grandes difficultés existaient encore en Egypte sur l'application possible du nouveau régime dans ce pays. C'est ce que Sir Brunyate fit comprendre au Foreign Office dans son voyage en Angleterre. Ce dernier donna alors mission au conseiller judiciaire d'examiner à titre officieux avec les délégués du Gouvernement français, M. Louis Renault, jurisconsulte du Ministère des Affaires Etrangères, et M. Arminjon, juge aux Tribunaux Mixtes, le projet d'organisation judiciaire arrêté à Londres. Ce projet comprenant 155 articles reçut quelques modifications à Paris où les délégués français firent quelques réserves, tout particulièrement en ce qui concernait la police égyptienne, mais dans l'ensemble il fut accepté d'un commun accord par les représentants officieux des deux gouvernements.

C'est sur les bases de ce projet de loi d'organisation judiciaire dont l'examen devait être fait avant la conclusion de la paix que la Commission des Capitulations reçut mission de préparer la future législation. Ce projet, reconnu *officieusement* comme acceptable à Paris, et ayant acquis de ce fait une certaine immuabilité, comprenait un certain nombre de documents : un projet de loi organique et tout un programme de législation dont les éléments se trouvaient dans les rapports antérieurement rédigés par des diverses commissions instituées depuis 1913 à l'effet de procéder à la révision des codes demeurés en usage en Egypte depuis 1875.

Le travail de cette Commission a été très chargé et au cours des 128 séances qu'elle a tenues, ont été examinées successivement toutes les réformes de toutes natures propres à préparer l'institution du nouveau régime qui devait être inauguré en Egypte aussitôt après la conclusion de la paix. Les événements politiques qui survinrent par la suite ne permirent pas la mise en vigueur de la Réforme projetée. Néanmoins le travail de cette Commission ne peut être

considéré comme devant être sans effet. Tout particulièrement en ce qui concerne la matière des Capitulations judiciaires qui nous intéresse plus spécialement, les études des membres de la Commission ont abouti à la rédaction d'un nouveau projet de code pénal, à un autre projet de Code de Procédure criminelle établis concurremment avec un projet très complet d'organisation judiciaire. C'est de ces projets que dérivent directement les projets — dénommés projets Hurst (4), du nom de leur principal auteur — relatifs à la reconstitution des Tribunaux mixtes (5).

LES TROIS PROJETS D'ORGANISATION JUDICIAIRE DE 1920

La reconstitution des Tribunaux mixtes

Ces projets Hurst — qui comprennent un memorandum liminaire, un premier projet d'organisation judiciaire reconstituant les Tribunaux mixtes sur une nouvelle base avec une extension de leur juridiction, un deuxième projet fixant la législation à appliquer par les Tribunaux mixtes reconstitués, enfin un troisième projet relatif au personnel et à l'organisation intérieure des futurs tribunaux — bien que n'ayant pas reçu d'application pratique forment une des parties essentielles du projet de reconstitution préconisé par la Mission Milner.

Or, quoique datant de 1920, ces projets sont, à la suite des conversations anglo-égyptiennes du mois de juillet 1929, sur le point de prendre toute leur actualité ; ils sont destinés dans tous les cas à former la base de départ des nouvelles négociations auxquelles devront prendre part l'Egypte et les Puissances capitulaires en vue d'aboutir à l'extension proposée de la compétence des Tribunaux

(4) Sir Cecil Hurst, membre éminent de la Mission Milner, récemment nommé à la Haute Cour Permanente de Justice Internationale.

(5) On trouvera dans le numéro spécial de *l'Egypte Contemporaine*, en date du mois de mars 1920, n° 50, les projets de loi pour la reconstitution des Tribunaux mixtes, comprenant les projets n°s 1, 2, 3, d'organisation judiciaire de 1920.

mixtes, par le transfert à ces tribunaux des causes pénales réservées actuellement au jugement des Consuls.

C'est pourquoi il importe de considérer avec quelque attention les principes suivant lesquels furent établis les projets le loi de 1920, principes dont les éléments essentiels sont expliqués dans le memorandum explicatif qui précède les projets.

La reconstitution projetée des Tribunaux mixtes, y était-il dit, avait pour objet de transférer aux Tribunaux mixtes la juridiction actuellement exercée, soit en matière de statut personnel, soit en matière pénale par les Consuls investis du pouvoir juridictionnel prévu par les Capitulations. Ces projets, quoique élaborés sans la consultation préalable des Puissances intéressées, ont été rédigés par leurs auteurs en tenant pour assuré d'avance que les Gouvernements capitulaires accepteraient les amendements proposés par la Grande-Bretagne au régime traditionnel des Capitulations. En ce qui concerne la France, nous avons vu plus haut que des conversations, non officielles il est vrai, avaient eu lieu à Paris entre Sir William Brunyate, conseiller judiciaire du Gouvernement égyptien et M. Renault, jurisconsulte du Ministère français des Affaires Etrangères. On peut se demander cependant, ce que représentent après les événements qui obligèrent la Grande-Bretagne à accorder à l'Egypte une indépendance virtuellement complète, des conversations officieuses rendues caduques par le changement d'orientation de la politique britannique en Orient et ne correspondant plus en tout cas, ni à l'esprit politique actuel de l'Egypte, ni aux nécessités nouvelles de la vie économique du pays. Enfin il était précisé que des conventions à conclure devaient reconnaître la situation spéciale dont jouit en Egypte la Grande-Bretagne et qu'elles lui conféraient les pouvoirs nécessaires pour lui permettre de s'acquitter convenablement des devoirs que sa situation spéciale lui imposait tant à l'égard de l'Egypte qu'à celui des étrangers établis dans la vallée du Nil. En d'autres termes, l'Angleterre estimait que devenue le porte-parole et la garante des

intérêts étrangers, à titre exclusif, une situation de droit particulièrement prépondérante devait lui être réservée. C'est pour cette raison, ainsi que nous le verrons un peu plus loin, que les projets de loi d'organisation judiciaire attribuaient au Haut-Commissaire britannique des pouvoirs de décision et de contrôle d'une extrême importance, parmi lesquels ceux qui se rapportaient à l'expulsion et à l'extradition des étrangers, ainsi qu'au droit de grâce.

On voit donc aisément par cet exposé de principe quel chemin a été parcouru dans les relations entre l'Égypte et la Grande-Bretagne dans le court espace de temps qui sépare la rédaction de ces projets des « 16 propositions » Henderson de 1929. On sait, en effet, qu'aux termes de ces propositions la Grande-Bretagne se désintéresse désormais de la protection des biens et de la vie des étrangers en Égypte et qu'elle transforme son rôle de Puissance en une alliance réciproque offensive et défensive, dévoluant aux tribunaux internationaux les litiges pouvant survenir entre elle et l'Égypte, relativement à l'interprétation à donner aux accords proposés (propositions N^o 5, 6, 15 du 3 août 1929).

Aux termes du projet n^o 1, les Tribunaux mixtes institués en 1875 conserveront la compétence qu'ils tiennent de la Réforme, mais en outre, ils devront à l'avenir exercer la juridiction dans les affaires civiles entre étrangers de même nationalité, dans les questions de statut personnel concernant un étranger et dans les poursuites pénales contre un étranger. Ici également le rôle dévolu aux Tribunaux mixtes reconstitués est plus large que ne les prévoit le projet de traité, du 3 août 1929. On peut en effet lire, non dans le corps même du traité, mais dans les lettres explicatives qui y furent ajoutées, ces lignes qui se réfèrent très explicitement aux projets de 1920 :

« Il serait utile d'expliquer à Votre Excellence les lignes que, à mon avis, cette réforme du régime capitulaire pourrait bien suivre, étant donné que je serai prêt à appuyer les efforts du Gouvernement égyptien pour conclure des arrangements avec les Puissances sur cette base,

après l'entrée en vigueur du traité basé sur les propositions.

« En 1920, lorsque les négociations étaient engagées entre les Gouvernements britannique et égyptien, il était à espérer que des mesures fussent prises pour la suppression par les Puissances étrangères de leurs Tribunaux consulaires en Egypte. En conséquence, des projets de loi furent préparés, la même année, en vue d'étendre la compétence des Tribunaux mixtes et de les mettre à même d'exercer toute la juridiction actuellement exercée par les Tribunaux consulaires.

« Je serai disposé à accepter que les projets de loi, de 1920, puissent servir de base à la réforme du Régime capitulaire, si les Puissances étrangères consentaient à transférer aux Tribunaux mixtes la juridiction de leurs tribunaux consulaires.

« Sans doute, maints changements seront nécessaires sur les points de détail. Ils devront être discutés par des experts.

« Il existe cependant certaines modifications qui, je pense, seront en tous cas nécessaires, et que je désire signaler à cette occasion à Votre Excellence.

« Il pourra être difficile à certaines Puissances de consentir au transfert aux Tribunaux mixtes de toutes les affaires se rapportant au Statut personnel de leurs nationaux. Le transfert, donc, devra être facultatif. La compétence en pareilles matières devra demeurer aux Autorités consulaires, à moins qu'un accord n'intervienne entre le Gouvernement égyptien et le Gouvernement étranger intéressé pour le transfert de cette compétence aux Tribunaux mixtes ».

Une différence importante se trouve marquée en ce qui concerne le transfert des causes de statut personnel, tandis que les projets de 1920 dont nous nous occupons actuellement prévoyaient comme définitif leur transfert aux Tribunaux mixtes reconstitués, au contraire, le Gouvernement britannique se rend compte actuellement de la difficulté qu'il rencontrera auprès des autres Puissances pour obtenir

un tel dessaisissement des juges consulaires. Si en effet tous les intéressés semblent à peu près d'accord pour accorder en principe au Gouvernement égyptien les satisfactions qu'il juge utiles en matière judiciaire, il est fort peu probable qu'en ce qui concerne le statut personnel, les Gouvernements capitulaires admettent un transfert que les égyptiens eux-mêmes jugent nécessaire de conserver aux tribunaux spéciaux (6). Le statut personnel comportant des questions d'Etat, de capacité, de succession, implique nécessairement l'intrusion du juge de statut personnel dans les familles ; or il ne semble d'aucun profit, ni d'aucun intérêt à l'heure actuelle de voir modifier les règles traditionnelles de compétence qui sont appliquées en cette matière. C'est ce qu'a compris le Ministre britannique lorsqu'il exprime l'avis « qu'il sera peut-être difficile à certaines Puissances de consentir le transfert aux Tribunaux mixtes de toutes les affaires se rapportant au statut personnel ».

D'ailleurs, bien des Egyptiens eux-mêmes ne semblent guère disposés à transférer de leurs tribunaux religieux aux tribunaux laïques, des causes qui, en raison même de la survivance du droit islamique dans les questions d'Etat concernant les nationaux Egyptiens (surtout en ce qui concerne le mariage, les successions et en particulier les Wakfs), semblent pour longtemps encore devoir demeurer de la compétence du juge religieux. Il est en effet évident, que la sécularisation du droit musulman amorcée depuis près d'un siècle lors de la promulgation du Hatti-Chérif de Gulhané, complété par le Hatti Humayoum du 18 février 1856, a laissé inchangés les principes anciens de juridiction et de compétence concernant les causes du statut personnel des indigènes.

C'est ainsi déjà qu'en 1920, les projets Hurst avaient en partie tenu compte de cette difficulté en accordant aux étrangers par l'art. 2 du projet n° 1, faculté d'opter pour la juridiction des tribunaux existants en Egypte, autres

(6) Pour les indigènes, les questions de statut personnel sont du ressort des tribunaux religieux (*Mehtémeh Charieks* et *Méglis Hasbys*).

que les Tribunaux mixtes. C'est pour tenir compte de l'habitude qu'ont prise dans ce pays où la religion tient une si grande place, de nombreux justiciables de porter de préférence aux tribunaux religieux leurs contestations. Par cette disposition les étrangers obtenaient faculté de soumettre leur litige, soit aux tribunaux indigènes, soit également aux tribunaux religieux. Il est certain que c'est en vue de soustraire dans une certaine mesure aux juges mixtes les causes du statut personnel que les rédacteurs du projet de 1920 furent amenés à faire une brèche aussi importante dans l'œuvre d'unification judiciaire et de reconstitution qu'ils se proposaient de réaliser.

Quant à l'organisation judiciaire prévue, elle ne différait pas sensiblement de l'organisation actuelle. Elle comprenait des tribunaux sommaires (7) à juge unique, des tribunaux de première instance dénommés tribunaux de Centre et une Cour d'Appel chargée aussi du service des Cours d'Assises et exerçant dans des cas prévus par la loi, la juridiction de Cassation.

Dans un autre ordre d'idées, la question de la juridiction *administrative* des Tribunaux mixtes recevait une solution intéressante : Les Tribunaux mixtes aux termes de l'art. 5 étaient tenus de respecter les décisions régulièrement prises par les commissions et autorités administratives dans la limite de leurs attributions. Bien que compétente pour accorder des dommages-intérêts à des particuliers en raison d'atteintes portées par des actes d'administration à des droits reconnus par la loi, ils ne pouvaient, si ce n'est en vertu d'un texte expressément attributif de ce pouvoir, arrêter l'exécution de semblables actes. On voit là une modification sensible de l'art 11 R. O. J. dont nous avons longuement étudié les applications dans le chapitre consacré à la juridiction administrative des Tribunaux mixtes.

Un certain nombre de questions concernant l'organisation juridique proprement dite étaient laissées de côté et

(7) Les tribunaux sommaires offrent beaucoup d'analogie avec nos justices de paix.

considérées comme réservées. En particulier le problème de l'appel des causes soumises actuellement aux Tribunaux consulaires et que le projet devait transférer aux Tribunaux mixtes, avait été soulevé mais non résolu par les auteurs du projet. On sait que presque chaque Puissance capitulaire envoie à un tribunal de la Métropole l'appel des jugements des Tribunaux consulaires établis dans les Echelles du Levant. Pour éviter une telle dissémination, les rédacteurs du projet s'étaient en vain efforcés de trouver une formule satisfaisante. A défaut de solution définitive, ils avaient, sans la résoudre, posé la question de savoir s'il ne serait pas bon de prévoir un appel au Conseil privé de Londres pour les affaires dans lesquelles les étrangers étaient intéressés. Solution étrange, en vérité, et qui ne peut s'expliquer que par la prépondérance politique que l'Angleterre entendait prendre et développer en Egypte, solution à coup sûr incompatible avec les intérêts des Puissances capitulaires méditerranéennes dont le droit diffère totalement du droit anglais.

De même la question avait été agitée de créer une Cour suprême, Cour devant laquelle viendraient les conflits s'élevant entre les Tribunaux mixtes et les Tribunaux indigènes. Malgré l'opportunité d'une telle mesure, la création d'une Cour suprême doit être abandonnée. En effet, il eut fallu pour cela réorganiser les tribunaux indigènes alors que les projets de reconstitution ne concernaient que les Tribunaux mixtes. On peut regretter qu'il n'ait pas été trouvé de solution à une des questions les plus importantes de l'organisation judiciaire égyptienne.

Les règles de compétence prévues par les projets de 1920

Les projets de reconstitution de 1920 comportaient l'élaboration d'un certain nombre de règles de compétence qu'il est intéressant de relever.

En matière civile, la limite de compétence des Tribunaux sommaires était élevée à 200 L. Eg. (8) alors qu'ac-

(8) Cette élévation à la limite de compétence du tribunal sommaire avait été projetée, non pour diminuer le nombre des affaires

tuellement elle est, en matière civile ou commerciale de 100 L. Eg. Au delà de 200 livres et pour toutes les questions relatives au statut personnel, les tribunaux de première instance (dénommés tribunaux de Centre) étaient compétents. En particulier pour toutes les questions de statut personnel pour lesquelles aucun code n'était prévu, il avait été entendu que les Tribunaux mixtes appelés à les juger devaient appliquer les règles qui auraient été appliquées par le Tribunal consulaire de la partie intéressée.

Ici également on peut se demander dans quelle mesure les juges mixtes appelés à juger suivant des lois qu'ils peuvent ne pas connaître lorsqu'il s'agira de justiciables ne possédant pas de juge de leur nationalité sur le siège, pourront rendre des jugements conformes aux lois de pays dont le droit leur est étranger.

En matière pénale, quoique la question se posât de la même façon que pour le statut personnel, une solution différente avait été envisagée. On avait convenu qu'à défaut de code de procédure pénale encore inexistant, la procédure pénale en vigueur devant les tribunaux indigènes devait être appliquée. Toutefois de nombreuses modifications prévues en un certain nombre d'articles, les articles 9 à 27 du projet n° 2 avaient pour objet de remédier sensiblement aux imperfections qu'aurait présentées pour les étrangers, l'application pure et simple du code d'instruction criminelle *indigène* de 1904. Ces modifications portent surtout sur l'instruction et sur la faculté laissée au juge d'instruction de renvoyer l'accusé, soit devant la Cour d'Assises instituée en 1906, soit devant le tribunal sommaire suivant qu'il estime que les indices produits créent respectivement une présomption de crime ou de délit pour la répression duquel la pénalité à infliger est celle du tribunal sommaire. Les articles 15 et suivants laissent au juge d'instruction la faculté de rendre une ordonnance de non-lieu si les indices produits sont insuffi-

soumises à ce tribunal, mais en raison de l'avilissement marqué de la valeur de l'argent après la guerre.

sants pour créer présomption de culpabilité ; en outre, seul le juge d'instruction est compétent (ou le juge de renvoi ou un tribunal) pour mettre en jugement tout auteur d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an. La citation directe du Procureur général ou de la partie civile n'est, dans ce cas, pas recevable.

Les articles suivants consacrés à l'administration de la preuve et aux pouvoirs du président de la Cour d'Assises dérogent également à la procédure suivie en matière pénale devant les tribunaux indigènes ; en particulier l'art. 27 prévoit qu'en cas de sentence capitale le Mufti n'aura pas à être consulté, alors que devant le tribunal indigène, le dossier de toute l'affaire entraînant peine de mort doit être soumis au grand Mufti avant l'exécution capitale.

En ce qui concerne également la compétence pénale et sa dévolution aux différents ordres de tribunaux, voici comment la question avait été réglée : La juridiction pénale devait être exercée au premier degré par les tribunaux sommaires et les Cours d'Assises, au second degré elle devait ressortir soit des tribunaux de Centre, soit de la Cour d'Appel. Enfin tout jugement ou ordonnance rendus en dernier ressort en matière pénale pouvait être l'objet d'un pourvoi en cassation de la part du Procureur ou du condamné.

La distinction suivante déterminait les attributions de compétence des différents tribunaux.

Au premier degré, les tribunaux sommaires devaient connaître des contraventions et des délits pouvant entraîner une peine inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, ils n'étaient également compétents pour statuer sur les demandes en dommages-intérêts ou en restitution que lorsque la valeur de la cause ne dépassait pas 200 L. Eg.

Les Cours d'Assises connaissaient des crimes ou des délits entraînant une peine supérieure à deux ans de prison. En matière pénale, également l'appel des jugements rendus par les tribunaux sommaires était admis soit de la part du condamné, soit de celle du Procureur général,

lorsque l'amende prononcée avait été supérieure à 2 L. Eg., ou que la condamnation entraînait l'emprisonnement. Cet appel était porté en principe, devant les tribunaux de Centre. Il devait être porté au contraire devant la Cour d'Appel lorsqu'il était expressément prévu par la loi que l'appel devait se faire devant la Cour.

Composition des Chambres des Tribunaux

Les pouvoirs des tribunaux sommaires devaient être exercés par un juge unique, ceux de la Cour d'Appel et des tribunaux de Centre l'étaient par des Chambres composées de trois magistrats, la majorité étant formée de juges étrangers siégeant avec quatre assesseurs. Il est à remarquer qu'on n'a pas essayé d'introduire dans cette procédure provisoire le système du jury en matière criminelle. L'institution du juge a été remplacée par la désignation des quatre juges assesseurs siégeant avec les juges et prenant part à la décision sur toutes les questions de fait.

Il devait appartenir aux seuls conseillers : 1°) De statuer sur les questions de droit, de procédure, d'admissibilité de preuve ; 2°) De fixer la peine à infliger.

Les assesseurs avaient voix délibérative en ce qui concerne les questions de fait et le montant des dommages-intérêts à allouer à la partie civile.

Si tous les accusés venant devant la Cour d'Assises étaient des étrangers, tous les assesseurs devaient être étrangers sans qu'il fut possible qu'il y ait plus d'un assesseur de la même nationalité.

La loi d'organisation judiciaire n° 1 réservait aux étrangers les postes de Procureur général, de Président de la Cour d'Appel, et de chacun des tribunaux de Centre, enfin les fonctions de juges de tribunaux sommaires et de juges des référés. De même les fonctions de juge d'instruction devaient être exercées par un juge étranger sauf dans le cas où aucun des accusés n'était étranger, et les mandats d'amener, d'arrêt ou de perquisition ne pouvaient être décernés contre des étrangers que par des magistrats étrangers.

Expulsion et extradition

Ces deux questions particulièrement importantes, réservées encore actuellement aux Consuls dont elles constituent un des pouvoirs de police les plus efficaces, avaient attiré l'attention des membres de la Commission des Capitulations. Dans la 15^e séance, le 5 juillet 1917, la question avait été posée par le conseiller Italien M. Piola Casselli, de savoir à quelle condition l'exercice de ce droit devait revenir au Gouvernement égyptien. C'est dans ces conditions qu'il fut décidé que l'expulsion et l'extradition devaient à l'avenir être du ressort des Tribunaux mixtes reconstitués. Le projet n° 2 de 1920, les règle, en effet dans ses articles 28 à 56. Nous nous bornerons à en signaler les points les plus importants (9).

L'étranger soupçonné de compromettre la tranquillité publique peut être requis par le tribunal et à la demande du Procureur général, de comparaître et de fournir caution pour garantir sa bonne conduite à l'avenir ; il en est de même de l'étranger condamné pour une infraction. Dans les deux cas, si l'étranger ne satisfait pas à cette obligation ou continue à se mal conduire, la Cour d'Assises peut ordonner son expulsion. En attendant la mise à exécution d'une expulsion prononcée par le tribunal, l'étranger demeurera détenu ; en outre, tout étranger expulsé qui retournera en Egypte sans autorisation sera condamné à deux ans de prison et à une amende pouvant atteindre 100 L. Eg. et expulsé de nouveau (art. 35).

Quant à l'extradition, étant donné son caractère international, elle est très minutieusement réglementée dans les art. 36 à 55 du projet n° 2. La procédure prévue pour l'extradition ne diffère pas sensiblement de celle qui est suivie en France, tout au moins dans ces grandes lignes. Cependant il y a lieu de signaler les pouvoirs conférés par les art. 44 à 48 au Haut-Commissaire Britannique consi-

(9) Voir également le projet du Code pénal (1919), art. 99, qui prévoit l'expulsion de l'étranger dans certains cas de récidive.

déré comme garant des droits et des libertés des résidents étrangers.

Il est stipulé en effet à l'art. 44 qu'une fois le délai de 15 jours écoulé après le prononcé de l'ordre d'extradition par le juge compétent, extrait de l'ordre sera transmis au Haut-Commissaire et l'art. 46 dispose qu'après délivrance de cet extrait, le Procureur général ordonnera *avec l'assentiment* du Haut-Commissaire, que le fugitif soit remis au représentant du Gouvernement qui a réclamé son extradition.

Telles étaient les dispositions prévues pour soustraire à la juridiction consulaire l'une des questions intéressant au plus haut degré la sécurité des étrangers. Comme on peut le voir à la lecture de nombreux articles formant les sections 5 et 6 de la loi n° 2, un effort considérable avait été fait pour entourer les prérogatives de police transférées aux Tribunaux mixtes, de garanties empruntées aux législations les plus modernes.

Quant au projet n° 1, il réglait l'organisation intérieure et les dispositions relatives au personnel et au service des magistrats, mais laissait de côté une des questions les plus importantes, celle de la nationalité des juges à nommer pour introduire dans la Chambre à créer, les nouveaux magistrats devenus nécessaires par suite de l'extension proposée de la compétence des Tribunaux mixtes.

Enfin, question très importante (10), les projets de 1920 donnaient une définition (quoique insuffisante) des mots « égyptiens » et « étrangers », le premier signifiant toute personne possédant la nationalité égyptienne et comprenant en particulier le Gouvernement égyptien, toutes les administrations publiques et les autorités locales et municipales en « Egypte » ; le deuxième par opposition, se rapportant à toute personne, physique ou morale non comprise dans la définition précédente.

(10) Il y a lieu de rapprocher cette définition de celle qui fut donnée le 3 août 1929 par M. Henderson, Ministre britannique des Affaires Etrangères, dans une lettre explicative échangée avec le Président du Conseil des Ministres d'Egypte. Voir *infra*, annexe II, page 450.

Les projets qui précèdent ne reçurent pas d'application immédiate. Les événements politiques qui survinrent par la suite, empêchèrent de tenter la réforme projetée, l'extension de compétence des Tribunaux mixtes fut remise à plus tard ; c'est à peine si elle apparaît dans les projets postérieurs qui furent esquissés par les négociateurs égyptiens ou britanniques. Ils eurent en fait le même sort que le projet Milner lui-même ; les Egyptiens n'y trouvèrent pas le degré d'indépendance qu'ils réclamaient pour leur pays.

La question des Capitulations judiciaires fut au cours des années suivantes reportée au second plan, la question politique accaparant à elle seule l'activité diplomatique de l'Egypte et de la Grande-Bretagne. Il faut arriver jusqu'à la fin de l'année 1927 pour être en face de demandes secrètes du Gouvernement égyptien relativement à l'amendement du système judiciaire, ces demandes se trouvent précisées dans la circulaire du Ministre Egyptien des Affaires Etrangères en décembre 1927.

La Circulaire diplomatique du mois de décembre 1927

Cette Circulaire n'avait pas pour objet de réclamer une modification générale du système judiciaire appliqué aux étrangers en Egypte, comme s'étaient efforcés de le faire les 3 projets de la loi de 1920.

Elle se bornait au contraire à préparer la révision du régime traditionnellement appliqué aux étrangers et dans l'attente de la suppression du système des Capitulations, elle demandait la modification immédiate d'un nombre limité de points précis que nous nous proposons de considérer (11) et qui se rapportent, les uns à l'organisation judiciaire mixte, les autres, au transfert d'un certain nombre de causes ressortissant jusqu'alors aux tribunaux consulaires. Précédée d'un court exposé des motifs destinés à montrer l'intérêt que présentent à la fois pour les Puis-

(11) Cf. *Le Temps* du 31 décembre 1928. G. MEYER, *Capitulations des Tribunaux mixtes*.

sances intéressées et pour le développement politique et économique de l'Egypte, les modifications demandées, la note du Ministre égyptien comprenait 6 paragraphes d'inégale importance, qu'il importe de résumer afin de pouvoir saisir les changements que devraient apporter à la situation privilégiée des étrangers, les amendements proposés par le Gouvernement égyptien, si ceux-ci avaient été acceptés. Mais il importe avant tout de remarquer que ce qui est en jeu dans la circulaire du Ministre des Affaires Etrangères ce n'est pas le principe même des Capitulations. Quoique étant le dernier pays du Levant où elles sont appliquées, puisque successivement toutes les parties démembrées de l'ancien Empire Ottoman s'en sont libérées, l'Egypte n'en propose pas dans sa note la suppression immédiate ou complète, elle la laisse seulement entrevoir ; car elle lui tient tout particulièrement à cœur, mais pour un avenir qu'elle ne définit pas. Ce qu'elle demande c'est une révision de certaines clauses, des modifications de détail, un certain émiettement des garanties traditionnelles devenues à son avis inapplicables, soit par suite de l'évolution politique du pays, soit à cause de l'impossibilité dans laquelle se trouve la justice égyptienne de réprimer certains délits répandus, au cours des dernières années, au point de devenir un véritable fléau, tels la traite des blanches ou le trafic des stupéfiants (12).

Les modifications proposées portaient sur les 6 points particuliers suivants :

(12) *Circulaire du Ministre des Affaires Etrangères. Préambule :*

« En attendant cette révision, le Gouvernement égyptien qui se trouve, depuis quelque temps, aux prises avec des difficultés d'ordre pratique résultant du fait que certaines dispositions du Règlement d'organisation judiciaire des Tribunaux mixtes et de l'article 12 du Code civil mixte, ne sont plus en harmonie avec le régime constitutionnel du pays, ni avec son évolution, ni avec les exigences d'une bonne et saine administration de la Justice, estime nécessaire qu'un accord ou des accords interviennent entre les Puissances et lui, qui apporteraient des modifications à ces dispositions relativement à la promulgation des lois intéressant les étrangers capitulaires et à la répression de certaines catégories d'infractions commises par ces étrangers.

1) Révision des dispositions de l'art. 12 du Code Civil mixte.

2) Extension de la juridiction pénale des Tribunaux mixtes en matière correctionnelle à de nouvelles catégories d'infractions.

3) Suppression des juges assesseurs au tribunal correctionnel.

4) Création à la Cour d'Appel mixte d'une Chambre composée de trois conseillers seulement pour juger les appels des affaires possessoires et des affaires en référé.

5) Révision des dispositions relatives à la désignation des magistrats qui exercent les fonctions de Présidents à la Cour et dans les tribunaux.

6) Suppression de la disposition qui porte que les magistrats des Tribunaux mixtes ne pourront être l'objet de distinctions honorifiques de la part du Gouvernement égyptien.

Voici quelles étaient les raisons principales que donnait, de la nécessité de ces modifications, le Gouvernement égyptien :

1) *Modification de l'article 12 du Code Civil mixte*

On sait qu'aux termes de l'art. 12 du Code Civil mixte les additions et les modifications à la législation mixte doivent être édictées sur l'initiative du Gouvernement égyptien, à la suite et en conformité d'une délibération de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte complétée par l'adjonction des juges des Puissances non représentées à la Cour.

La rédaction actuelle de l'art. 12 du Code Civil mixte a été adoptée en 1911 à la suite d'une conférence internationale réunie sur l'initiative du Gouvernement égyptien. Elle prévoit que les lois approuvées par l'Assemblée générale de la Cour ne pourront être promulguées que *trois mois* après la délibération de l'Assemblée. Ce délai d'attente avait été inséré dans l'art. 12, dans la seule intention de permettre aux Puissances qui ne se rallieraient pas à la délibération de l'Assemblée de demander avant l'expiration

de ce délai, une nouvelle délibération. Les Puissances avaient donc pendant trois mois la possibilité d'émettre un *veto* suspensif. Or, depuis 1911, le régime constitutionnel de l'Egypte s'est transformé et la Constitution promulguée au lendemain de la déclaration d'indépendance a réglé différemment le délai de promulgation des lois. En effet l'art. 35 de la Constitution égyptienne du 18 avril 1923 dispose :

« Si le Roi ne juge pas opportun de sanctionner un projet de loi voté par le Parlement, il le lui renvoie dans le délai d'un mois pour un nouvel examen. Le défaut de renvoi dans ledit délai vaut sanction et la loi sera promulguée ».

Il s'ensuit donc que depuis 1923, la disposition de l'art. 12 du Code Civil mixte concernant le délai de promulgation des lois relatives aux matières, qui sont de la juridiction des Tribunaux mixtes, n'est plus compatible avec l'article 35 de la Constitution égyptienne. Il est facile de voir en effet, que si une loi est votée par le Parlement avant d'être approuvée par la Cour d'Appel mixte, le Gouvernement sera obligé de la promulguer sans observer le délai de trois mois prévu par l'art. 12 du Code Civil mixte.

Si au contraire un projet de loi est approuvé par la Cour mixte avant d'être voté par le Parlement, il suffira que des amendements soient introduits au projet par le Parlement, pour qu'une nouvelle délibération de la Cour soit rendue nécessaire et qu'on se trouve dans la même situation que si la Cour avait été saisie la dernière. A ce sujet d'ailleurs, l'expérience a montré que ce délai de trois mois, inséré à titre de garantie pour les Etrangers, tant que l'organisme créé en 1911 par le nouvel article 12 n'aurait pas fait ses preuves, n'avait jamais été utilisé par les Puissances, aucune d'entre elles n'ayant fait usage de la faculté de *veto* qui lui était accordée pour demander une nouvelle délibération.

Par ailleurs, le même article 12 du Code Civil mixte dispose *in fine* :

« Les lois ainsi préparées entreront en vigueur par la simple publication du Journal Officiel.

« A défaut de publication dans un délai de trois mois à partir du moment où cette publication peut avoir lieu, le projet de loi sera considéré comme abandonné et ne pourra être repris qu'en se conformant de nouveau aux dispositions du présent article » c'est-à-dire après une nouvelle délibération de la Cour.

Des dispositions précédentes, il résulte que si dans le délai de *six mois* après la délibération de la Cour, la loi approuvée n'a pas été promulguée elle doit être abandonnée.

Le Gouvernement égyptien fait remarquer fort justement que ce délai de six mois qui pouvait être suffisant tant qu'il ne dépendait que du Gouvernement de promulguer un projet de loi, peut parfois devenir trop court depuis que le pouvoir législatif est exercé par le Parlement et il laisse prévoir qu'il se produira vraisemblablement des cas où un projet de loi approuvé par la Cour mixte ne pourra être voté par les deux Chambres et promulgué par le Gouvernement dans le délai de six mois.

Pour remédier à ces divers inconvénients, c'est-à-dire, l'incompatibilité de l'art. 12 C. C. M. avec l'art. 35 de la Constitution et avec les nécessités du vote des Chambres législatives, le Gouvernement égyptien demande aux Puissances qu'il lui soit laissé possibilité de rendre exécutoire sans formalités, les lois promulguées en conformité des délibérations de la Cour d'Appel mixte et que d'autre part, le délai de promulgation des projets de loi après l'approbation de l'Assemblée générale de la Cour soit porté de six mois à un an.

D'ailleurs le Ministre égyptien tenant à marquer la nature proprement administrative de ce projet d'amendement, prend soin dans sa circulaire d'assurer les Puissances que les modifications proposées ne changeront pas dans leur essence les dispositions de l'art. 12, qu'elles n'affecteront ni le principe de la collaboration au travail législatif de l'Assemblée générale mixte, ni la composition de cette assemblée.

Rien par ailleurs ne devait être modifié ni quant au quorum de quinze membres, ni quant à la majorité des 2/3 requise pour la validité des délibérations (13).

2) *Extension de la Juridiction pénale des Tribunaux mixtes en matière correctionnelle à de nouvelles catégories d'infractions.*

Redoutant les effets sans cesse croissants du développement pris depuis la guerre par le commerce des stupéfiants, le Gouvernement égyptien promulgua le 21 mars 1927, avec l'approbation de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte, une loi réglementant le commerce et l'emploi de ces drogues. Cette loi, devant respecter le principe que la compétence correctionnelle à l'égard des étrangers n'avait pas été donnée aux tribunaux de la Réforme, fit une discrimination entre les Egyptiens et les étrangers quant aux peines à appliquer : les tribunaux indigènes devaient infliger aux nationaux égyptiens des peines correctionnelles; au contraire, les tribunaux mixtes, n'avaient à leur disposition pour les mêmes délits, que des peines de simple police (art. 340 du Code pénal mixte).

L'Assemblée générale de la Cour appelée à examiner ce projet de loi, se montra favorable à une extension éventuelle de la compétence pénale des Tribunaux mixtes

(13) Une seule modification relative à la nationalité des juges était insérée dans le premier paragraphe du texte proposé pour l'art. 12, afin de tenir compte que du fait du traité de Versailles et de Saint-Germain, l'Allemagne et l'Autriche avaient renoncé au bénéfice des Capitulations. Voici quel était le texte présenté par le Gouvernement égyptien : « Les additions et modifications à la législation mixte seront édictées sur l'initiative du Ministère de la Justice à la suite et en conformité d'une délibération de l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte, à laquelle sera appelé le juge le plus ancien de chaque nationalité qui n'est pas présentée par un Conseiller à la Cour et dont le Gouvernement a adhéré à la réforme judiciaire de 1875 et n'a pas abandonné ses droits à ce sujet. » Il est à remarquer que ce texte excluant des délibérations de l'Assemblée législative, les pays vaincus en 1918, n'est plus conforme à l'esprit du traité anglo-égyptien de 1929. Ce dernier renferme en effet une définition du mot étranger ou la distinction entre les Puissances alliées et associées d'une part, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, d'autre part, a été éliminée.

en matière de répression du trafic des stupéfiants; d'autre part, les commandants de police du Caire et d'Alexandrie ainsi que le Procureur général près de la Cour d'Appel déclarèrent à différentes reprises, le second dans une note adressée le 28 janvier 1927 au Ministre de la Justice, qu'une répression efficace du trafic des stupéfiants ne pourrait être assurée que si les mêmes peines correctionnelles étaient applicables à tous les délinquants sans distinction de nationalité.

Arguant de la nécessité des mesures à prendre dans l'intérêt même du pays, estimant indispensable de combattre énergiquement la complicité des étrangers non seulement dans la propagation de l'usage des stupéfiants, mais pour un certain nombre d'autres infractions du même genre, le Gouvernement égyptien proposa dans sa circulaire aux Puissances d'étendre les pouvoirs des Tribunaux mixtes en matière correctionnelle à un certain nombre de cas bien définis. Dans l'annexe B, jointe à la circulaire précitée il suggéra de remplacer l'ancien texte de l'art. 6 R. O. J., soumettant aux Tribunaux mixtes les seules poursuites pour contraventions commises par les étrangers, par la nouvelle rédaction suivante, beaucoup plus compréhensible :

Art. 6 R. O. J. — Texte proposé :

« Seront soumises à la juridiction des Tribunaux mixtes :

1) Les poursuites pour contraventions de police commises par les étrangers.

2) Les poursuites contre les étrangers justiciables des Tribunaux mixtes en matière de contraventions de police à la date de la promulgation de la présente loi, lorsqu'ils sont inculpés comme auteurs ou complices, des délits prévus par les lois relatives au commerce des stupéfiants ; au proxénétisme et au trafic des femmes et enfants ; aux publications, chants, ou spectacles publics, obscènes ou indécents ; à la falsification des denrées alimentaires, des médicaments, des engrais chimiques et naturels, à la vente et à la mise en vente des dits produits falsifiés ; aux

fraudes commerciales, ou des délits prévus au Chapitre XII, titre III du Code Pénal, relatif aux jeux de hasard et aux loteries.

Lorsque les poursuites dont il s'agit sont dirigées à la fois contre des étrangers justiciables des Tribunaux mixtes et contre d'autres étrangers ou des Egyptiens, elles seront intentées contre tous les inculpés : auteurs ou complices, devant la juridiction mixte ».

Par la rédaction précitée le Gouvernement égyptien ne se contentait pas de proposer un texte donnant aux Tribunaux mixtes les pouvoirs nécessaires pour réprimer les infractions relatives à la morale publique et au bon ordre des établissements publics, il répondait également au vœu maintes fois exprimé par les Chambres de Commerce, d'établir contre les fraudes commerciales des sanctions pénales qui pourraient être appliquées à tous les délinquants sans distinction de nationalité.

3) *Suppression des Juges assesseurs au Tribunal correctionnel* (14).

Cette mesure a été demandée par la Cour d'Appel mixte elle-même dans une lettre adressée au Ministre de la Justice et par les Assemblées générales des tribunaux de première instance du Caire, d'Alexandrie, de Mansourah.

Diverses raisons étaient données par la Cour pour réclamer l'abolition d'une pratique qu'elle estimait néfaste au bon fonctionnement de la justice correctionnelle. Parmi ces arguments se trouvait celui de la langue dans laquelle se déroulent les débats ; celle-ci est le plus souvent étrangère aux assesseurs appelés à siéger, l'opinion qu'ils peuvent se faire des débats doit donc perdre de sa valeur ; par ailleurs, les assesseurs étant de notables commerçants, leurs occupations ne leur laissent pas le loisir d'assister

(14) Cf. R. O. J., Titre II, chap. 1^{er}, art. 3 : « Le tribunal correctionnel sera composé de trois juges, dont un indigène et deux étrangers et de quatre assesseurs étrangers si l'inculpé est étranger.

Si l'inculpé est indigène, ou si des poursuites sont dirigées contre des étrangers et des indigènes, la moitié des assesseurs sera indigène. »

régulièrement aux audiences, d'où résultent des retards et des renvois préjudiciables à la solution rapide des affaires. Le Gouvernement égyptien ajoutait à cet égard avec juste raison :

« Cette institution, qui se comprenait aux premiers temps de la Réforme, lorsque les Tribunaux mixtes n'avaient pas encore fait leurs preuves, n'a plus sa raison d'être aujourd'hui. Les inculpés, de quelque nationalité qu'ils soient, trouveront toujours, devant le tribunal composé de trois magistrats sans assesseurs, une justice impartiale et éclairée ».

4) *Création à la Cour d'Appel mixte d'une Chambre composée de trois Conseillers.*

C'est également sur la demande de la Cour que cette proposition a été faite. La Cour ayant signalé au Ministre de la Justice l'état d'encombrement des rôles et ayant demandé une augmentation du nombre des Conseillers, le Gouvernement estima, après l'étude de la situation, que le travail de la Cour serait très sensiblement allégé si on pouvait modifier l'art. 3 R. O. J., Titre II, Chap. I en prévoyant que les arrêts pourront être rendus non plus par 5 conseillers dont 2 Egyptiens et trois étrangers, mais par 3 conseillers dont 1 Egyptien et 2 étrangers lorsqu'il s'agira de statuer sur des affaires jugées en première instance, par un seul magistrat, c'est-à-dire sur les affaires de référé et les affaires possessoires. Dans cet ordre d'idées la Cour suivit la proposition du Gouvernement en émettant un vote favorable.

La question suivante (question n° 5), révision des dispositions relatives à la désignation des magistrats qui exercent les fonctions de Président à la Cour ou dans les tribunaux avait peut-être moins d'importance que les précédentes. En effet le Gouvernement égyptien, désireux de voir ses nationaux remplacer les étrangers à la présidence de la Cour ou des Tribunaux, demandait une modification des art. 2 et 3 R. O. J. et des art. 7 et 20 du règlement

général judiciaire. Ces articles déterminent à la fois la nationalité et la procédure de désignation des Présidents effectifs et honoraires ainsi que des Vice-Présidents des Tribunaux mixtes. Ils frappent en particulier les magistrats égyptiens d'une sorte d'incapacité légale en les empêchant de devenir Président et en ne leur conférant que le titre de Président honoraire ; les Présidents effectifs des tribunaux étant nécessairement des étrangers investis du titre de Vice-Président et désignés par la majorité absolue des membres étrangers et indigènes de la Cour. Estimant une telle discrimination attentatoire à la dignité des juges égyptiens et rendue inutile par une expérience plus que cinquantenaire, le Gouvernement égyptien proposa aux Puissances capitulaires de modifier de la manière suivante les dispositions des articles précités du Règlement d'organisation judiciaire :

1) Les fonctions de Président honoraire qui sont réservées à des magistrats Egyptiens seront supprimées.

2) Les Présidents effectifs ainsi que les Vice-Présidents continueront à être désignés par la Cour, par voie d'élection, de la même manière que cela se fait actuellement ; mais ils seront nommés à leurs fonctions par un décret du Gouvernement et pour une période de trois ans.

3) L'un de ces magistrats devra être étranger et l'autre Egyptien, de sorte que si le Président est étranger, le Vice-Président devra être Egyptien et, inversement, si le Président est Egyptien, le Vice-Président devra être étranger.

La question n° 6 qui a été énoncée plus haut n'appelle ni observation, ni commentaire. Edictée dans le but de sauvegarder l'indépendance des juges, cette mesure semble être particulièrement désagréable aux juges Egyptiens ; elle n'offre en tout cas que peu d'intérêt pour notre sujet.

La Circulaire diplomatique dont nous venons de résumer les principales dispositions laissait prévoir dans sa conclusion la réunion d'une conférence internationale

chargée d'examiner les observations que devaient présenter les Gouvernements intéressés.

Ces derniers, sollicités de faire parvenir leur réponse pour le 1^{er} janvier 1928, se firent un peu prier et ne répondirent qu'au début de l'année 1929. Les réponses que reçut le Gouvernement égyptien offraient toutes un certain caractère d'analogie. Les Puissances semblaient être d'accord sur le principe des réformes demandées par le Gouvernement égyptien mais elles solliciteraient de plus amples informations de détail. C'est qu'en effet une telle révision de certaines des dispositions les plus importantes du Règlement d'Organisation Judiciaire exige au préalable l'adoption d'un certain nombre de réformes. En particulier l'extension de compétence des Tribunaux mixtes nécessiterait une augmentation du personnel et des magistrats. Or, rien n'avait été spécifié, ni quant au nombre des juges à créer, ni quant à leur nationalité. D'autre part, un nouveau Code Pénal et un nouveau Code d'instruction criminelle étaient indispensables avant tout transfert de compétence ; les Puissances ne pouvaient en effet accepter que leurs nationaux fussent punis de peines qu'elles n'auraient pas préalablement approuvées. Pour les autres questions moins importantes, il était à penser que l'accord pouvait aisément se faire entre les Gouvernements intéressés et en dépit le quelques différences de détail, aucune objection de principe n'était à relever dans les réponses que reçut le Gouvernement égyptien.

Voilà à quel stade en était la question lorsqu'au mois de juillet 1929 la remise des propositions britanniques au premier Ministre égyptien vint de nouveau changer la question. Quoique d'envergure beaucoup plus large que les amendements dont nous venons de résumer les grandes lignes, le projet de traité anglo-égyptien lors de sa conclusion, l'étude des mêmes questions et la recherche des mêmes garanties.

LE PROJET DE TRAITÉ HENDERSON (1929) ET LES CAPITULATIONS JUDICIAIRES

On sait que ce projet formé de « 16 propositions » envoyées par le Gouvernement travailliste au premier Ministre égyptien, le 3 août 1929, a un double objet : il règle la question des rapports de la Grande-Bretagne et de l'Égypte par la substitution d'une alliance à l'occupation militaire (15), d'autre part, il se propose d'abroger ou tout au moins d'amender considérablement et dans le sens le plus libéral, le régime capitulaire.

Nous avons déjà examiné dans quel sens il entend régler la question de la législation fiscale et comment il comprend conserver aux étrangers le principe des garanties et de la protection qui leur furent concédées par les traités antérieurs. Quant à la question de l'amendement du système judiciaire actuellement appliqué aux étrangers en Égypte, c'est dans une des lettres explicatives jointes aux « propositions » qu'il faut les rechercher. Elle y suit celles fort

(15) On a couramment prétendu du côté britannique que le projet de traité anglo-égyptien du 3 août 1929 était une application immédiate des recommandations de Lord Milner en 1920. Il est fort aisé de se rendre compte combien une telle opinion serait erronée. Il suffit, en effet, tout particulièrement en ce qui concerne l'occupation militaire, de lire certaines pages du rapport Milner (édit. française, p. 76) : « En vue de souligner cet aspect de la question, les délégués égyptiens insistaient vivement sur ce que la force en question devrait être cantonnée sur les rives du Canal de Suez et de préférence sur la rive Est. Mais il ne nous était pas possible de consentir. En effet, en premier lieu, la présence de troupes britanniques dans la zone neutre du canal ne pouvait que créer des embarras avec les autres Puissances ayant un intérêt dans cette voie maritime internationale. La neutralité du Canal est garantie par des accords internationaux et l'occupation permanente de la zone du Canal par les troupes d'une seule Puissance pourrait être relevée comme une violation de cette neutralité. »

Cf. également l'art. 9 de la Convention Internationale du 29 août 1888, assurant la neutralité du Canal de Suez qui dispose : « ...Ils (les représentants des Puissances signataires) réclameront la suppression de tout ouvrage ou la dispersion de tout rassemblement qui, sur l'une ou l'autre rive, pourrait avoir pour but de porter atteinte à la liberté ou à l'entière sécurité de la navigation. »

importantes, relatives à la police et aux conseillers britanniques du Gouvernement égyptien.

Le Foreign Office en rédigeant le projet et les notes qui le complètent, semble avoir pris soin de régler précisément les points qui, relativement à la réforme judiciaire, avaient fait l'objet des demandes de garantie des Puissances, dans leur réponse à la Circulaire diplomatique égyptienne que nous avons résumée.

En effet, après avoir admis le principe qu'à l'avenir la législation égyptienne sera applicable aux Etrangers après que l'Assemblée générale de la Cour aura donné son assentiment et qu'elle se sera assurée qu'aucune discrimination inéquitable n'a été établie par la loi entre les Egyptiens et les étrangers, le Foreign Office précise un certain nombre de points particulièrement importants. Il demande en premier lieu que soit préparé et promulgué un nouveau Code d'instruction criminelle (inspiré du projet n° 2, de 1920, art. 27), rendu nécessaire par l'extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes. En second lieu, afin d'éviter des confusions maintes fois répétées dans le passé, on s'efforce de donner une définition non ambiguë des mots égyptiens et étrangers. Ces définitions sont sensiblement différentes de celles (16) du projet n° 1, de 1920. Elles peuvent se résumer ainsi : Sont considérées comme sujets locaux et justiciables des tribunaux indigènes toutes les personnes, en Egypte, autres que celles qui sont soustraites à la compétence des tribunaux indigènes, soit par une loi, soit par un usage, soit par un traité. Seront au contraire considérés comme relevant de la juridiction des Tribunaux mixtes, tous les étrangers qui, dans le passé, ont bénéficié du régime capitulaire sans qu'il soit tenu compte des changements de souveraineté survenus après la guerre 1914-1918.

Enfin est indiquée, mais non résolue, la question de l'augmentation du personnel des Tribunaux mixtes qui sera rendue nécessaire par l'extension de leur juridiction,

(16) Voir *supra*, p. 405, l'analyse des projets de 1920.

et celle, subsidiaire, des nouvelles fonctions du Procureur général mixte et du personnel dont il aura besoin pour remplir ses fonctions d'une manière satisfaisante. On peut penser que par cette dernière expression les rédacteurs du projet de traité eurent en vue la constitution d'une police judiciaire attachée aux Tribunaux mixtes, question rendue excessivement délicate tant par le recrutement de cette police, nécessairement d'origine internationale, que par la méfiance que manifestent à cet égard les milieux égyptiens. Quant à la question de la nomination des juges étrangers aux Tribunaux mixtes, il est prévu que le Conseiller judiciaire (fonctionnaire égyptien de nationalité britannique) sera consulté, solution qui laisserait à l'Angleterre, sinon une initiative, au moins un contrôle non négligeable dans le choix des juges mixtes.

De même, lorsqu'il s'agira d'une grâce ou d'une remise de peine accordée à des étrangers, comme aussi de l'exécution capitale appliquée à un étranger, le Conseiller judiciaire devra être consulté par le Ministre de la Justice avant que l'avis ne soit envoyé au Roi.

Que penser d'un tel projet et de ses dispositions relatives à l'atténuation du régime capitulaire ?

Laissant de côté la partie militaire et politique du projet ainsi que la question de la police et celle de la protection des intérêts et de la vie des étrangers en Egypte, on se rend compte aisément que la réforme proposée a pour objet essentiel d'assujettir, sous un contrôle réduit, les étrangers aux lois fiscales égyptiennes et à la juridiction des Tribunaux mixtes en matière criminelle. Mais loin de tendre à la suppression des Capitulations, les propositions britanniques auront pour effet à la fois de les atténuer et de les confirmer. L'atténuation la plus sensible résidera tout spécialement dans la suppression des tribunaux consulaires ; toutefois, il est vraisemblable que ces derniers retiendront, comme par le passé, leur pleine compétence en matière de statut personnel (tutelle, mariage, divorce, filiation, succession, protection des intérêts des mineurs, des

interdits, des absents), de même que les Consuls conserveront fort probablement leurs attributions en qualité d'officiers de l'état-civil ou de notaires. Quant à la connaissance des crimes et des délits, aux pouvoirs d'expulsion, aux conflits entre ressortissants de la même nationalité, ils passeront désormais des tribunaux consulaires aux Tribunaux mixtes et réaliseront la deuxième étape de la grande réforme judiciaire effectuée en 1875.

Cette extension de compétence des tribunaux de la Réforme sera l'aboutissement normal d'une expérience plus que cinquantenaire. Elle est tout à l'éloge des Tribunaux mixtes et démontre que la formule de juridiction expérimentée avec tant de réserve et d'hésitation en 1875, était précisément celle qui convenait le mieux aux nécessités si particulières des nombreux intérêts internationaux résidant en Egypte.

Mais en même temps cette extension de compétence est la confirmation, partielle mais évidente, du régime capitulaire. En effet l'intention principale des promoteurs de la Réforme de 1875 a été, tout en cherchant à concilier les intérêts des étrangers et le désir du Gouvernement Egyptien de récupérer une des attributions essentielles de sa souveraineté, de créer en fait de véritables tribunaux internationaux, confiés à des juges en majorité étrangers, appliquant le droit commun européen et puisant leur origine dans les privilèges capitulaires. L'institution de tels tribunaux correspondait si bien aux nécessités pratiques les plus réelles que d'elle-même cette institution a réussi, sans contrainte et sans opposition, à étendre considérablement sa compétence.

C'est ainsi que se basant sur l'existence dans un procès d'un intérêt étranger, fut-il indirect, hypothétique ou éventuel, créancier dans une faillite, actionnaire dans une société anonyme, même égyptienne (sauf toutefois en ce qui concerne les Egyptiens et le groupe Misr), les Tribunaux mixtes ont attiré à eux la connaissance exclusive de toutes les affaires de faillite ou de société, sans distinguer la nationalité des plaideurs. Or, c'est précisément la com-

pétence de ces tribunaux que se propose d'étendre encore, et d'une manière considérable, le projet de traité, non seulement en leur attribuant toute la juridiction criminelle, mais encore en confiant à l'Assemblée législative (17) de la Cour une des prérogatives les plus importantes de souveraineté intérieure, celle du contrôle obligatoire des lois égyptiennes préalablement à leur application aux étrangers.

Mais il semble à cet égard que le projet de traité, hâtivement rédigé et d'allure plus politique que juridique, n'ait guère prévu les mesures indispensables à créer ou à provoquer préalablement à des changements d'une aussi grande importance à la fois pour les intérêts et pour l'avenir de l'Egypte.

S'il est juste en effet que soit réalisée une réforme d'ensemble de la question capitulaire, s'il est possible et même nécessaire que les Européens renoncent à certains privilèges devenus injustes ou anachroniques, qui indisposent les Egyptiens et risquent par leur application de développer une agitation mêlée de quelque xénophobie, il n'est pas moins nécessaire que certaines garanties de juridiction et d'équité, parfaitement établies, protectrices des intérêts considérables investis par les étrangers en Egypte soient définies et instituées préalablement à toute réforme. S'il est possible de remédier aux interprétations abusives des Capitulations ainsi qu'à l'application de certains usages rétrogrades, et s'il convient de confier désormais à l'Assemblée législative de la Cour mixte le contrôle général des lois applicables aux étrangers, il est cependant utile que préalablement soit complété le règlement d'organisation judiciaire déclaré intangible, sauf avec l'accord des Puissances, et que soient insérés dans son texte de nouveaux articles relatifs à la défense de la vie et des biens des

(17) Il y a lieu de faire une distinction entre l'Assemblée générale de la Cour d'Appel mixte et l'Assemblée législative. Cette dernière, en effet, beaucoup plus importante que la première, comprend outre les membres de l'Assemblée générale de la Cour, le juge le plus ancien de chaque nationalité dont le Gouvernement a adhéré à la réforme judiciaire de 1875 et qui n'est pas représenté par un Conseiller à la Cour (art. 12, C. C. mixte).

étrangers. C'est ainsi que devront être réglementés et précisés avec le plus grand soin : l'arrestation des étrangers, les perquisitions de la police égyptienne, la création d'une police judiciaire attachée aux Tribunaux mixtes et, en matière fiscale, l'application absolue du principe de l'égalité, non seulement dans le texte et dans l'esprit de la loi égyptienne devenue applicable désormais aux étrangers, mais surtout dans l'application pratique de cette même loi ; il est en effet beaucoup moins à craindre pour les étrangers de voir à l'avenir des lois fiscales être votées par le Parlement égyptien que d'en subir une application rendue plus ou moins intentionnellement vexatoire ou arbitraire par certains éléments inférieurs de l'administration.

De même, en matière judiciaire, il faudrait que fût prévue la création d'un tribunal de conflits et une Cour de Cassation. Aucune de ces deux attributions n'existe en Egypte où elles seraient particulièrement importantes. En ce qui concerne la Cour de Cassation, celle-ci existe théoriquement en matière pénale ; mais, en matière civile, que ce soit devant les Tribunaux mixtes ou devant la juridiction indigène, elle n'a jamais été instituée. Pour remédier aux inconvénients résultant de l'absence de Cassation, la juridiction mixte a imaginé une procédure particulière permettant de faire évoquer par toutes les Chambres réunies, dont en fait par l'Assemblée générale de la Cour, les affaires dans lesquelles des contrariétés de jurisprudence seraient à craindre.

Quant aux conflits, il n'y a pas de pays au monde où le risque de les voir se produire ne soit plus grand qu'en Egypte. De nombreuses causes permettent en effet d'en expliquer la raison et, parmi celles-ci, la multiplicité remarquable des tribunaux doit être certainement considérée comme prépondérante. Il importe donc pour saisir les raisons qui déterminent ces conflits d'exposer comment se répartissent les tribunaux en Egypte et quelle est leur compétence respective.

Une première grande division comprend, d'une part,

les Tribunaux mixtes et les Tribunaux consulaires, d'autre part, les multiples tribunaux indigènes, laïques ou religieux.

Les Tribunaux mixtes, on le sait, sont en principe compétents pour statuer sur tous les litiges entre étrangers de nationalités différentes ou entre Egyptiens et étrangers ; ils ont reçu également compétence pour juger certains différends survenant entre étrangers de même nationalité en matière immobilière ; par ailleurs certaines lois ont précisé, pour des cas particuliers expressément limités, la compétence des Tribunaux mixtes, la restreignant parfois, l'élargissant le plus souvent (par exemple dans le cas de la Municipalité d'Alexandrie, le décret du 5 janvier 1890 avait prévu la nationalité égyptienne de cette institution, mais un jugement du tribunal mixte de première instance d'Alexandrie du 8 avril 1895 et un arrêt de la Cour d'Appel mixte du 12 mars 1896, lui avaient attribué, en raison des intérêts qu'elle représente, un caractère mixte. Sur la demande du Gouvernement, une Commission internationale condamna la jurisprudence mixte et le décret du 26 mars 1900 précisa que, dans ses rapports avec les indigènes, la Municipalité n'était pas justiciable des tribunaux de la Réforme).

Quant aux tribunaux consulaires ils ont conservé jusqu'à présent l'entière compétence que leur avaient concédée les Capitulations ou que la formation continue de la coutume leur avait attribuée : compétence en matière de statut personnel, de différends entre deux étrangers de même nationalité, compétence pénale (à l'exception des contraventions, des faillites et de certains délits particuliers prévus par la loi).

Du fait de l'existence de ces différents tribunaux un certain nombre de conflits étaient déjà possibles, et lors de l'établissement des tribunaux de la Réforme, une discussion s'est élevée entre les délégués des Puissances, à l'effet de rechercher les moyens d'y remédier. En matière pénale en particulier, craignant les empiètements de la juridiction égyptienne sur celle des Consuls, il fut décidé en 1875 de créer un Conseil de conflits qui serait saisi, soit par le

Consul dont relèverait le prévenu, soit par le juge d'instruction. Ce Conseil des conflits fut institué par l'article 13 (titre II) du Règlement d'Organisation Judiciaire. Composé de deux conseillers ou de deux juges des Tribunaux mixtes, désignés par le Président de la Cour et de deux Consuls choisis par le Conseil de l'inculpé, ce Conseil des conflits a le pouvoir de trancher souverainement le conflit de compétence entre les deux ordres de tribunaux.

L'extension projetée de la compétence pénale des Tribunaux mixtes, si elle est acceptée par les Puissances, et surtout si elle opère intégralement le transfert des causes jugées actuellement par les tribunaux consulaires, aura évidemment pour effet de supprimer tout conflit en matière pénale.

En matière civile, la Réforme judiciaire de 1875 n'a prévu aucune solution pour les conflits survenant entre les juridictions mixtes et les tribunaux consulaires. Or, au cours des dernières années, les conflits n'ont pas été rares entre ces deux ordres de juridiction, tout particulièrement entre les Tribunaux mixtes et la juridiction consulaire britannique (18) (cas de saisie, de constitution de société anonyme, etc.) et leur solution ou bien n'a pu être trouvée ou bien a présenté de très grandes difficultés. A cet égard, la doctrine a depuis longtemps réclamé l'institution d'une Cour des conflits, comme seul remède possible à la solution de ces différends à la fois graves et complexes.

Cette question a fait l'objet d'études d'un certain nombre de juristes étrangers. M. Péliissié du Rausas en particulier, considère la création d'une Cour mixte des conflits, sorte de tribunal supérieur où seraient également représentées non seulement les juridictions mixtes et consulaires, mais également la juridiction indigène, comme la seule solution possible d'une aussi importante question.

(18) Cf. PÉLISSIÉ DU RAUSAS, *op. cit.*, T. II, p. 495 et suiv.

N. B. — Il n'y a pas lieu de rechercher si une cause particulière a provoqué ces conflits entre les Tribunaux mixtes et les Tribunaux consulaires britanniques ; c'est en effet une pure coïncidence si ces derniers tribunaux ont connu plus que les autres une multiplicité relative de conflits en matière civile.

Actuellement la question reste entière en matière civile et la solution à trouver sera la même que celle qu'exigera le maintien de la compétence des Consuls en matière de statut personnel, question de la plus haute importance, source de nombreux conflits qu'il importe de signaler rapidement.

En matière de statut personnel, deux éléments dominent en Egypte sur tous les autres : la nationalité et la religion. Bien plus, alors que dans les autres pays ces éléments ont été rendus complètement indépendants l'un de l'autre, ici ils se conditionnent mutuellement dans un nombre considérable de cas et leur importance réciproque a pris, depuis la guerre, une extension remarquable. La raison en est aisée à exposer.

On sait, en effet, que l'institution des Tribunaux mixtes ayant eu pour objet de transférer à la juridiction nouvelle certaines des attributions conférées par les Capitulations aux Consuls étrangers, il fut convenu — puisque ces Consuls n'avaient eu compétence que pour juger exclusivement leurs nationaux — que seuls les procès intéressant les étrangers ou les étrangers et les indigènes, viendraient à l'avenir devant les juges mixtes. A ce moment la nécessité ne se faisait pas sentir de préciser que les étrangers justiciables des nouveaux tribunaux ne devaient comprendre que les ressortissants des Puissances capitulaires ; il n'existait du point de vue pratique que deux catégories de justiciables : les Ottomans d'une part, les étrangers d'autre part.

Mais depuis la guerre la question s'est transformée considérablement, le morcellement de l'Empire Ottoman a déterminé la création d'un nombre appréciable d'Etats (19) qui possèdent en Egypte de fortes importantes colonies. Devait-on considérer ces anciens Ottomans comme des étrangers ou au contraire les assimiler aux sujets locaux nationaux égyptiens ? La jurisprudence mixte a marqué sa tendance à considérer ces anciens Ottomans — y compris

(19) Ces pays nouveaux n'ayant plus de liens politiques avec la Turquie sont : la Palestine, la Syrie, le Liban, l'Irak, le Hedjaz, l'Egypte.

les Turcs — comme des étrangers et à admettre sa compétence dans leurs litiges avec les Egyptiens. Cette tendance n'était guère logique ; de tels étrangers ne sont en effet, du point de vue juridique, que des étrangers d'une espèce toute particulière. Ayant en effet été de tout temps exclus du bénéfice du régime capitulaire, il était inadmissible de les voir obtenir l'octroi de tels privilèges précisément au lendemain de la guerre, au moment où la Turquie se voyait déliée de ces liens séculaires. C'est pour mettre un terme à cette confusion que le Cabinet Mohamed Pacha Mahmoud promulgua, le 27 mars 1929, un décret-loi sur la natalité ; des termes de ce décret il résulte qu'actuellement, sont compris sous la dénomination de sujets locaux, justifiables des tribunaux indigènes : les nationaux égyptiens, tous les anciens Ottomans, tous ceux également qui ne peuvent en Egypte se prévaloir d'une autre nationalité.

Etant donnée l'importance de la nationalité en Egypte et son incidence sur l'attribution de compétence des divers ordres de juridiction, il fut décidé qu'aucun Egyptien ne serait admis à changer de nationalité sans le consentement du Gouvernement.

Au point de vue religieux, la question de la compétence juridictionnelle n'est pas moins compliquée, ni moins importante. Un fait domine le tout, l'Islamisme en Egypte est la religion d'Etat (20), il s'ensuit qu'en matière de statut personnel les tribunaux religieux musulmans, *Mehkémeh-Charieh* (21) sont les tribunaux de droit commun.

A côté de ces tribunaux et des Meglis-Hasbys auxquels sont réservées les questions de tutelle, de curatelle, d'interdiction, il existe en Egypte un nombre considérable de tribunaux religieux dont la compétence s'exerce sur les

(20) Constitution égyptienne du 19 avril 1923, art. 149: « L'Islam est la religion de l'Etat, l'arabe est sa langue officielle. »

(21) Les *Mehkémehs-Chariehs* n'appliquent que le droit musulman. Ils sont composés de juges religieux ou cadis, ayant fait leurs études à l'Université d'El-Azhar ou dans une école spéciale, l'école des Cadis. (J. WATHELET, *Problèmes politiques et législatifs*, Bruxelles, mai 1929, p. 22).

Egyptiens sujets locaux et anciens Ottomans non musulmans. L'origine de ces tribunaux remonte à une époque très ancienne, antérieurement à l'entrée du Sultan Mahmoud II à Constantinople en 1453 (22). Ils furent reconnus par ce dernier et des bérats d'investiture consacrant ces privilèges furent confiés pendant longtemps aux Patriarches et chefs religieux des Communautés non-musulmanes.

Ces principaux tribunaux de statut personnel sont les tribunaux patriarchaux coptes, syriens orthodoxes, grecs catholiques, grecs orthodoxes, chaldéens catholiques, maronites, syriens catholiques et orthodoxes, arméniens (catholiques et orthodoxes), protestants indigènes, enfin les tribunaux rabbiniques. La compétence de ces différentes juridictions n'est pas, à l'heure actuelle, définitivement réglementée. Le Gouvernement égyptien avait proposé il y a quelques années d'en établir les grandes lignes et dans chacune de ces communautés, un projet de procédure avait été mis à l'étude, mais aucune suite ne fut donnée à cette tentative d'unification, cependant fort intéressante, et en dépit de l'urgence de certaines questions (telles par exemple que l'exécution des sentences rendues par les tribunaux non musulmans) aucune solution d'ensemble n'a encore été adoptée.

La compétence de ces tribunaux (23) de statut personnel s'étend au mariage, à la pension alimentaire, à la dot, au divorce, à la garde des enfants, quant aux successions elles ressortissent en principe des tribunaux religieux des communautés non musulmanes mais sous condition qu'il y ait accord entre les parties ; en cas de désaccord

(22) Voir *supra*, p. 26.

(23) Il y a lieu de considérer à côté des affaires du statut personnel ressortissant des tribunaux, les affaires purement religieuses. Parmi ces dernières on compte : les causes matrimoniales, les causes spirituelles criminelles. Les premières se réfèrent aux fiançailles, à leur validité et à leurs effets, ou au mariage, à sa déclaration de validité ou à sa nullité, au divorce, à l'absence. Les causes spirituelles criminelles concernent les délits d'apostasie, d'hérésie, de sacrilège, de bigamie, etc.

— cas très fréquent en Egypte — ce sont les Mehkémehs-Chariehs, tribunaux religieux musulmans qui étant des tribunaux de droit commun, comme nous l'avons vu plus haut, sont seuls compétents. Ces derniers appliquent exclusivement la loi musulmane et comme, suivant cette loi, les garçons sont favorisés au détriment des filles, il n'y a accord que si le Conseil de la communauté accepte de régler la succession suivant le droit musulman. A défaut d'accord entre les parties pour soumettre les litiges en matière de succession au tribunal patriarcal ou rabbinique, la juridiction religieuse non musulmane n'est pas compétente, c'est le tribunal du Cadi qui statue seul sur le différend (24).

La multiplicité des confessions, la nature si variée des règles de juridiction propres à chacune d'elles n'est pas évidemment sans provoquer de nombreux conflits, surtout lorsque se produisent des mariages entre membres de communautés différentes ou au cas de conversion, ces conflits sont également de la compétence des Mehkémehs-Chariehs. Enfin lorsque les parties non justiciables des tribunaux religieux musulmans conviennent de porter leurs différends devant les Mehkémehs-Chariehs, ces derniers sont appelés à statuer valablement (25).

Les tribunaux religieux des communautés non musul-

(24) La raison qu'on a donné de cette distinction entre les successions d'une part et les autres matières du statut personnel d'autre part, réside dans le fait que la dévolution des biens touche les intéressés moins directement que les questions relatives aux personnes, et n'est pas liée aux principes religieux d'une façon aussi intime que celles-ci : elle pouvait donc, avec un moindre inconvénient, rentrer dans la compétence générale du tribunal du Cadi, en cas de désaccord des parties intéressées.

Cf. SIRADOUS. *Les Patriarcats*, Paris 1907, p. 300.

(25) Cette faculté des parties non musulmanes de choisir librement le tribunal religieux musulman en matière de succession, prend son origine dans l'art. 18 du *Hatti-Humayoum* de 1856 qui dispose : « Les procès spéciaux tels que ceux de succession, soit entre deux chrétiens, soit entre deux autres sujets non musulmans, pourront, à la demande des parties, être renvoyés par devant les patriarches, les chefs de communauté et les Conseils des dites communautés, pour y être jugés. »

manes ne sont pas seulement compétents en première instance, ils possèdent tous un tribunal d'appel que préside généralement le chef spirituel de la communauté. L'exécution des sentences de ces tribunaux ou des Mehkémehs se fait à la requête de la partie intéressée, par les autorités administratives. Les décrets du 17 juin 1880 et du 27 mai 1897 en décident ainsi pour le Mehkémeh-Charieh. Leur application par voie d'analogie aux sentences des communautés non musulmanes dérive directement du principe de parfaite égalité entre des sujets ottomans, musulmans et non musulmans, formellement consacré par le Hatti-Humayoum de 1856 et par les lois qui l'ont suivi.

Les Conflits de Juridiction.

De cette multiplicité remarquable des règles de juridiction de statut personnel, résulte évidemment un nombre considérable de conflits de toutes sortes : conflits entre patriarcats différents, entre patriarcats et Mehkémehs, entre patriarcats et tribunaux indigènes ou mixtes, entre patriarcats et Consulats. Mais tandis que les conflits entre les Tribunaux mixtes et les Consulats furent réglés par l'art. 23 du R. O. J., les conflits, entre les tribunaux mixtes et les tribunaux indigènes sont demeurés insolubles, faute d'un accord entre les Puissances ; quant aux autres conflits ils sont si mal réglementés qu'ils demeurent souvent sans solution.

Les conflits entre Patriarcats et Consulats sont assurément les plus faciles à résoudre, ils se produisent surtout en matière de succession en raison de la prétendue nationalité des héritiers et de la protection consulaire qu'ils invoquent, l'autorité judiciaire les résout généralement.

Les conflits entre Patriarcats (ou mehkémehs) et les tribunaux indigènes, sont généralement limités aux questions de pensions alimentaires, quelquefois aux Wakfs ; leur solution exigerait une modification des privilèges traditionnels du patriarcat, ce qui ne serait pas sans présenter de grandes difficultés.

Quant aux autres conflits survenant entre patriarcats

différents ou entre patriarchats et mehkémehs, ils sont beaucoup plus nombreux et beaucoup plus importants. La religion jouant le rôle principal, déterminant la compétence de juridiction, les parties poussées par l'intérêt n'hésitent pas à changer de religion (26) comme il suffisait de changer de nationalité pour échapper à la juridiction des Consuls et des Tribunaux mixtes). Les conséquences de ces procédés sont d'une extrême gravité et l'exécution des sentences des tribunaux religieux est, à cause de cette politique, fort souvent impossible ou illusoire.

La seule solution à d'aussi graves questions serait évidemment de créer une institution compétente pour trancher ces conflits. Déjà en 1901 le conseiller judiciaire du Gouvernement égyptien, Sir Malcom Mac Ilwraith avait proposé à cet effet, la création d'une commission spéciale, au Ministre de la Justice, placée sous la présidence du Ministre.

La Commission des Capitulations que nous avons signalée plus haut s'est au cours de ses travaux longuement occupée des juridictions des communautés religieuses, tout particulièrement dans ses séances n° 4 (19 avril 1917), n° 5 (26 avril 1917), n° 60 (10 janvier 1918) et n° 119 (17 octobre 1918).

Au cours de ces séances fut examinée à différentes reprises, la question de la suppression des Privilèges des Patriarchats. Certains membres de la Commission (27) remarquèrent que cette immunité de juridiction et ces privilèges juridictionnels étaient basés sur le droit public ottoman et qu'ils trouvaient leur légitimation dans des actes d'une date plus ou moins reculée et dans des usages qui faisaient partie de ce droit ; ils estimèrent que la suzeraineté ottomane et le droit public ottoman ayant cessé d'être en vigueur en Egypte, ces immunités devaient cesser logiquement d'y être appliquées. D'autre part, l'Egypte

(26) Voir de nombreux exemples de conflits de ce genre dans S. SIDAROUS. *Des Patriarchats*, thèse, Paris 1907.

(27) En particulier, le Président du Contentieux de l'Etat, M. Piola Caselli.

étant devenue un pays indépendant et possédant un monarque qui exerce le droit de justice, prérogative de sa souveraineté, on trouva inadmissible qu'une telle atteinte demeurât portée à l'un des droits les plus essentiels de l'Etat. C'est pourquoi à l'unanimité des membres de la Commission, fut adopté un vœu aux termes duquel « devait être attribuée aux nouveaux tribunaux reconstitués, compétence dans toutes les matières du statut personnel intéressant les non musulmans, sauf dans certains cas, à permettre à un délégué de la Communauté d'assister aux audiences en qualité d'assesseur ».

Ce vœu est resté jusqu'à présent à l'état de projet, mais il est certain que la question des privilèges de juridiction accordés aux Communautés non musulmanes exigera à brève échéance un nouvel examen ; les Patriarcats et Rabbins forment une série d'Etats (28) dans l'Etat. Cet éparpillement de souveraineté, nuisible à maints égards au bon fonctionnement de la justice pouvait peut-être se concevoir aux termes lointains où furent octroyés les Capitulations, il ne correspond plus aujourd'hui, ni à la conception moderne de l'Etat, ni aux nécessités nouvelles déterminées par le changement de la situation politique du pays. Il est inadmissible surtout, qu'il soit de nos jours possible d'échapper aux conséquences des décisions judiciaires des tribunaux en changeant, soit de religion (ce qui est particulièrement aisé) soit de nationalité.

Dans cette matière, la solution à trouver semble d'autant plus facile en Egypte, que le Gouvernement y possède toute liberté pour la régler : la question des immunités et des privilèges des patriarchats et des rabbins n'a pas un caractère international, elle est uniquement égyptienne et seul le Gouvernement a qualité pour décider les modifications utiles ou nécessaires. On a proposé à cet égard

(28) D'après le recensement de 1917 (le dernier dont les résultats ont été publiés), l'Egypte comprenait :

11.656.408 musulmans.

834.474 coptes.

260.036 autres religions.

de parfaire la réforme récente qui a enlevé les questions de tutelle et de curatelle aux tribunaux de ces communautés pour les transférer aux Meglis-Hasbys, en transférant aux tribunaux indigènes, la compétence en matière de donation et de succession, questions également étrangères à la religion.

De cette façon, les communautés conserveraient seulement et logiquement leur compétence dans les seules matières qui touchent directement à la religion, c'est-à-dire à celles qui se rapportent au mariage, à la filiation, au divorce, à l'exclusion de toute autre question. Par la réalisation de ce projet, les conflits les plus nombreux seraient évités et une des causes les plus graves de l'imperfection actuelle de la justice en Egypte disparaîtrait.

LIVRE VI

Conclusion

— 222 —

CONCLUSION

LE PROJET DE TRAITÉ ANGLO-EGYPTIEN

(3 août 1929)

Au cours des pages qui précèdent, nous nous sommes efforcés d'exposer l'ensemble des éléments que comprend à l'heure actuelle le problème complexe et délicat de l'atténuation du régime capitulaire en Egypte. Prenant séparément chacune des grandes divisions de la question nous avons présenté objectivement les arguments que soutiennent les représentants les plus qualifiés des intérêts en présence. Nous avons pu ainsi nous rendre compte que si souvent les thèses qui s'opposent semblent *a priori* fort éloignées l'une de l'autre, incompatibles même parfois avec les nécessités actuelles, cependant en pratique elles marquent un effort pour rechercher une solution se conciliant avec l'intérêt commun.

La question, ainsi que nous l'avons exposé, présente à la fois aujourd'hui un caractère international nettement marqué et une importance non négligeable pour notre pays. Les capitaux que les Français ont accumulés sur les bords du Nil, les œuvres qu'ils y ont entreprises, dont la plus considérable est à coup sûr le percement de l'isthme de Suez, la sympathie que la France a toujours marquée à l'égard de l'Egypte sont autant de raisons qui la conduisent à suivre avec intérêt l'évolution politique, intellectuelle et économique de ce pays. C'est pourquoi, lorsqu'au cours des années 1928 et 1929 le Gouvernement égyptien a présenté aux Puissances étrangères un certain nombre de revendications relatives à l'atténuation de certaines clauses acceptées lors de la Réforme de 1875, les intérêts français les ont étudiées avec un soin tout particulier et se sont employés à rechercher les modalités d'une acceptation de principe. Suivant de près les négociations engagées en

1928 et 1929 avec les Puissances au sujet des réformes concernant les Capitulations judiciaires, le projet de traité présenté le 3 août par le Foreign Office au chef du Gouvernement égyptien a ouvert une phase nouvelle et très importante dans les rapports futurs de l'Égypte avec la Grande-Bretagne et avec les Puissances capitulaires. Bien que devant vraisemblablement être amendé en certaines de leurs parties, les « 16 propositions » britanniques qui forment le corps du projet de traité sont destinées à constituer la base de départ de nouvelles négociations d'où dérivera le statut définitif de l'Égypte. Sans vouloir présenter ici l'histoire de ce projet, il nous semble cependant nécessaire d'indiquer les grandes lignes de son élaboration.

Au mois de juin 1929 la question des rapports entre l'Égypte d'une part, la Grande-Bretagne et les autres Puissances d'autre part, se trouvait être la suivante au point de vue capitulaire et politique : les Puissances sollicitées officiellement depuis peu de temps d'accepter une extension de compétence des Tribunaux mixtes, avaient en grande majorité donné leur acceptation de principe à l'Égypte. C'est pour régler avec le Foreign Office les modalités d'application de la Réforme ainsi que celles de l'admission éventuelle de l'Égypte à la Société des Nations que le premier Ministre égyptien se rendit le 13 juin 1929 en Angleterre. Cette dernière question surtout intéressait au plus haut point le Cabinet égyptien; auparavant déjà le Gouvernement britannique avait été pressenti à l'effet de faire connaître quel accueil il réserverait à une pareille demande si elle était faite par l'Égypte. Il avait été répondu que cette admission ne pouvait être faite qu'en excluant les questions réservées par la Déclaration du 28 février 1922 de l'application de la Convention internationale relative aux règlements par voie d'arbitrage des conflits internationaux à laquelle l'Égypte avait été conviée d'adhérer en 1924. C'est pour résoudre cette question et celle du Soudan, (que l'Ultimatum britannique de 1924 avait retiré à l'Égypte), que devaient être amorcées les négociations

anglo-égyptiennes. L'arrivée au pouvoir du Gouvernement travailliste permit au Cabinet égyptien de présenter le problème dans son ensemble et au lieu de s'arrêter aux buts fragmentaires précédents, de tenter de résoudre de la manière la plus large la question politique et capitulaire. Sollicité par le Foreign Office de présenter les revendications du peuple égyptien, le Premier ministre, Mohamed Pacha Mahmoud, prenant comme base le projet Chamberlain-Saroït Pacha de 1927, s'attacha aux questions suivantes (1) :

1) Suppression de l'occupation militaire britannique incompatible avec l'indépendance de l'Egypte, tant dans sa forme extérieure qu'au point de vue de sa portée réelle.

2) Projet d'alliance réalisant d'une façon adéquate la réciprocité des droits et des obligations des deux pays.

3) Entière liberté d'action à l'égard des ressortissants étrangers (retour à l'Egypte de la protection de la vie et des biens des étrangers, suppression du bureau européen de la Sécurité publique, souveraineté extérieure et intérieure de l'Egypte dans ses manifestations tant essentielles que particulières ; libération de toute entrave et élimination de toute réserve) à cet effet ne conserver les Conseillers britanniques judiciaire et financier qu'autant que le Gouvernement égyptien aurait besoin de leur avis pour l'élaboration des grands projets de réforme qu'il aurait à entreprendre.

4) Retour au Condominium anglo-égyptien de 1899 au Soudan.

Ces observations ayant été présentées, le Foreign Office fut chargé de rédiger un projet, étant convenu d'avance que le traité devait se limiter aux propositions essentielles et que les éclaircissements et les détails devaient être inclus dans un certain nombre de lettres explicatives à joindre au traité.

C'est dans ces conditions que fut remis au Ministre égyptien un premier projet (dénommé projet A) présenté

(1) Cf. *Livre vert égyptien*, signé MOHAMED PACHA MAHMOUD, Le Caire 1929.

par le Foreign Office le 5 juillet 1929, projet d'alliance comprenant un préambule et 15 articles relatifs à toutes les questions politiques et militaires précitées ainsi qu'à celle de l'abrogation du régime capitulaire. Sollicité de présenter ces observations, Mohamed Pacha Mahmoud répondit à ce projet par un contre-projet (peu différent du projet A, mais dénommé projet B) éliminant des termes du projet. A certaines expressions, soit sujettes à contestations, soit évoquant le souvenir pénible pour l'Egypte des termes de l'Ultimatum britannique de 1924, soit enfin non conformes aux revendications du peuple égyptien. Ce projet B, accepté le 14 juillet 1929, fut soumis au Cabinet britannique qui, après un long examen, l'approuva en principe et chargea un comité de trois ministres de se mettre en contact avec des experts militaires et autres pour connaître leur avis sur le projet.

Quoique cette période fut particulièrement critique pour l'avenir du projet, surtout à cause de la répugnance des Anglais à installer leurs troupes en plein désert, loin de toute agglomération ou exposées à manquer d'eau potable, à cause également des difficultés relatives au retour des troupes égyptiennes au Soudan, le Cabinet britannique accepta en principe le projet B, qui légèrement modifié quant aux questions militaires, prit, sous le nom du projet C, la forme de « 16 propositions » (2) destinées à servir de base à la rédaction d'un projet définitif.

Laissant de côté les questions politiques et militaires qui bien que présentant un intérêt de premier ordre — déborderaient de notre sujet, examinons par quelles phases passa le problème relatif aux Capitulations. Cette question exige, pour être pleinement examinée, l'étude des articles 10 du projet « A » et 11 des projets « B » et « C », ainsi que celle des notes explicatives échangées entre les deux Cabinets à l'occasion de l'interprétation de cet article.

L'article 10 du projet A disposait :

(2) Voir annexe II, les 16 propositions britanniques, ainsi que les lettres explicatives échangées.

« Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent que le régime capitulaire existant actuellement en Egypte est incompatible avec l'esprit du temps et l'état actuel de l'Egypte.

« Sa Majesté Britannique s'engage par conséquent à employer toute son influence auprès des Puissances bénéficiant des Capitulations en Egypte pour obtenir, dans les conditions qui sauvegarderaient les intérêts légitimes des étrangers, le transfert aux Tribunaux mixtes, de la juridiction actuelle des Tribunaux consulaires, ainsi que l'application aux étrangers de la législation égyptienne.

« De son côté, le Roi d'Egypte s'engage à ce qu'aucune loi n'établisse aucune discrimination inéquitable à l'égard des étrangers en matière fiscale, ou ne soit incompatible avec les principes de la législation commune à toutes les Puissances capitulaires. »

La rédaction de cet article donna lieu de la part du Ministre égyptien à un certain nombre d'observations qu'il importe de résumer.

Le premier alinéa fut l'objet d'une première remarque — les négociateurs égyptiens estimèrent que les termes dont il se composait, ne faisant du point de vue de l'Egypte que répéter l'une des revendications les plus fréquemment présentées par les représentants du pays. Dire que les « Hautes Parties Contractantes reconnaissent que le régime des Capitulations... est incompatible avec l'esprit du temps » était donc préciser en ce qui concerne l'Egypte une opinion qui avait pris la valeur d'un axiome, il fut donc proposé de substituer aux « Hautes Parties Contractantes » le terme plus restrictif de « Sa Majesté Britannique ».

De même le dernier alinéa fut l'objet d'un certain nombre de remarques. Il fut observé que les termes de ce paragraphe faisaient double emploi avec l'article 14 du projet A (3). En effet, ce dernier alinéa prévoit un enga-

(3) Cf. Art. 14 du projet A (devenu l'art. 15 du projet définitif) : « Les Hautes Parties contractantes conviennent que tout désaccord au sujet de l'application ou de l'interprétation des dispositions des

gement de la part de l'Egypte, d'autre part l'article 14 par ses termes très larges stipule au sujet d'un tel engagement et des difficultés pouvant survenir dans son exécution, que son règlement sera effectué en conformité des dispositions du Pacte de la Société des Nations. Il semblait donc prévu d'avance que toute contestation se produisant entre l'Egypte et la Grande-Bretagne (y compris les questions de législation insérées dans cet alinéa), mettait en marche la procédure d'arbitrage.

Une analogie apparaissait entre la solution précitée et celle prévue au projet Milner, mais tandis que ce dernier avait conféré au représentant britannique un droit de veto en matière de législation applicable aux étrangers, le projet actuel donnait de la même question une solution qui semblait de beaucoup préférable à la première et surtout plus facilement acceptable par les Egyptiens et les Puissances étrangères. Pour l'Egypte en particulier elle substituait au droit de veto individuel de la Grande-Bretagne l'arbitrage d'un organisme international. Il en résultait cette double conséquence : le projet rendait possible jusqu'à ce que l'Egypte eut adhéré à la Convention d'arbitrage de la Société des Nations, mais d'une manière exclusive et unilatérale, le recours de la Grande-Bretagne contre les projets législatifs égyptiens. Au contraire, dès le jour où l'Egypte aura signé cette Convention, ce droit de recours lui sera ouvert et le régime des Capitulations cèdera la place à un régime complet et réciproque d'arbitrage. Dans l'esprit des négociateurs égyptiens une telle proposition excluait le pouvoir conféré précédemment aux Tribunaux mixtes, d'approuver la future législation, fiscale ou autre, applicable aux étrangers. Ils estimaient que ce pouvoir d'approbation ou excluait logiquement, ou devait faire double emploi avec la procédure d'arbitrage prévue à l'article 14.

Mais le Gouvernement britannique ne voulut pas entrer

présentes propositions qui n'aura pu être résolu par des négociations directes, sera réglé selon les dispositions du Pacte de la Société des Nations. »

dans cette voie, il estima nécessaire de conserver dans les conditions actuelles la procédure qui soumet la question de législation à l'approbation de l'Assemblée législative de la Cour mixte. Les négociateurs britanniques convinrent cependant de supprimer du texte du projet « A » les questions relatives à l'engagement de l'Égypte en ce qui concerne le traitement des étrangers et de les insérer dans une des notes explicatives annexées aux « propositions » afin de déterminer les attributions futures des Tribunaux mixtes en matière de législation fiscale et de les restreindre à la double mission de s'assurer que la législation égyptienne n'établit pas de discrimination inéquitable à l'égard des étrangers et que les autres législations c'est-à-dire d'ordre non fiscal, ne sont pas incompatibles avec les principes généralement adoptés dans les législations modernes applicables aux étrangers.

A côté de l'article 10 du projet A dont nous venons d'exposer les grandes lignes, ainsi que les observations auxquelles il donna lieu de part et d'autre, un projet de lettre explicative concernant les Capitulations avait été primitivement annexé au traité. Une partie importante des termes de cette lettre a été conservée par la suite et insérée définitivement dans la lettre n° 4 (voir plus loin annexe II), mais certains de ses éléments primitifs ayant été l'objet d'observations de la part des négociateurs il fut convenu de les supprimer dans le projet. Il importe cependant de les esquisser rapidement afin de pouvoir saisir dans quel esprit fut abordé, puis résolu à Londres, le problème des modifications à apporter au régime capitulaire.

Après avoir accepté que fut transféré aux Tribunaux mixtes toute la compétence actuelle des Consuls, aussi bien en matière pénale qu'en matière de statut personnel, le Ministre britannique se montrait disposé à opérer ce transfert conformément aux dispositions d'organisation judiciaire des projets de loi n^{os} 1, 2, 3 de 1920 (4) et plus loin il ajoutait : « Le Gouvernement de Sa Majesté estime qu'il

(4) Voir *supra* l'étude des projets n^{os} 1, 2, 3, de 1920.

est essentiel que les Egyptiens accusés de crime politique contre des étrangers soient jugés par les Tribunaux mixtes. Pour éviter la difficulté de décider si dans une affaire déterminée, l'infraction est politique ou non, la loi devra prévoir que lorsque le Procureur Général près les Tribunaux mixtes a des raisons de croire que l'infraction imputée à un Egyptien est une infraction politique, l'affaire sera de la compétence des dits tribunaux et sera jugée par eux.

Pour les cas de grâce ou de commutation de peine un petit Comité sera institué et c'est conformément à son avis que sera basé l'exercice du droit de grâce par le Roi. Ce Comité sera composé du Ministre de la Justice, du Conseiller Judiciaire et d'une troisième personne. Et il appartiendra à ce même Comité de donner son avis au Roi en ce qui concerne l'exécution de la peine capitale prononcée contre des étrangers en Egypte.

A l'heure actuelle, l'assentiment des Puissances ou de l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes est nécessaire pour l'application de la législation égyptienne aux ressortissants des Puissances capitulaires en Egypte. Les pouvoirs de l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes devront, à cet égard, être étendus à toute la législation égyptienne, à l'exclusion de la législation touchant la constitution ou la juridiction des Tribunaux mixtes eux-mêmes. Cette dernière catégorie de législation aura pour effet de modifier en fait une convention conclue entre l'Egypte et les Puissances ; par conséquent, elle ne saurait entrer en vigueur que si elle a été approuvée par les Puissances.

Ce passage de la note britannique attira tout spécialement l'attention du Premier Ministre égyptien, à différents points de vue, en particulier les conseillers judiciaires financiers ne devaient demeurer à l'avenir au service du Gouvernement égyptien qu'autant que ce dernier estimait leur maintien nécessaire, il fut proposé d'éliminer de la rédaction de la note tout ce qui avait trait à la compétence générale et indéterminée du Conseiller Judiciaire dans les matières touchant aux étrangers. De même, après de

longues discussions les négociateurs égyptiens estimant indispensable de conserver aux tribunaux indigènes le jugement des crimes commis par les Egyptiens, il fut donc convenu de supprimer le paragraphe relatif au jugement par les Tribunaux mixtes des Egyptiens accusés de crimes politiques contre les étrangers. Quant aux modalités concernant le droit de grâce ou de commutation de peine, il fut demandé, en conformité des principes de la responsabilité ministérielle, de reporter au Ministre de la Justice le droit d'initiative conféré dans la note en question à un petit comité de trois personnes.

Telles sont donc les phases par lesquelles passa l'élaboration du traité anglo-égyptien du 3 août 1929. Il est à penser qu'il donnera lieu encore à de nouvelles négociations, mais dans les parties réservées aux Capitulations il n'y a pas lieu de douter qu'il constituera le premier élément des discussions à engager entre l'Egypte et les Puissances. Ces dernières ont déjà admis en principe que le régime actuel soit amendé et rendu compatible à la fois avec leurs intérêts et les nécessités nouvelles nées du développement récent, politique et économique de l'Egypte. Cependant, quoique empreinte de la plus grande bienveillance envers ce pays, elles ne pourront modifier le régime sans obtenir auparavant un certain nombre de garanties, contre-partie indispensable aux concessions qui leur seront demandées. En particulier puisque de nouveaux juges devront être nommés pour permettre l'extension projetée de la compétence des Tribunaux mixtes, il est indispensable qu'un accord intervienne entre l'Egypte et les Puissances à l'effet de déterminer auprès de quelles Puissances capitulaires et dans quelle proportion devront être recrutés les nouveaux juges. En cette matière la compétition est grande entre les Puissances étrangères et il est nécessaire qu'une question d'une si haute importance soit fixée d'avance. La règle à suivre est évidemment de **proportionner la nationalité** des nouveaux juges à recruter au nombre des causes nouvelles transférées de chacun des Consulats étrangers aux Tribunaux mixtes.

Par ailleurs le code pénal et les codes de procédure criminelle devront être révisés et rendus conformes à l'ensemble des règles appliquées généralement dans les tribunaux consulaires, de même la future législation devra prévoir et régler les conflits pouvant survenir à l'avenir entre les Tribunaux mixtes et les tribunaux consulaires, puisque ces derniers conserveront vraisemblablement leur compétence en matière de statut personnel. En ce qui concerne l'extension des lois égyptiennes aux étrangers en matière fiscale, il y a lieu également de prévoir les différends qui pourront s'élever entre l'administration et les contribuables étrangers dans l'application pratique de ces lois. A cet égard, les Tribunaux mixtes semblent assez mal préparés à trancher des contestations d'ordre fiscal (établissement, assiette et perception des impôts) et la nécessité se fera sentir d'instituer pour le jugement de telles affaires un tribunal administratif supérieur mixte à compétence bien délimitée et propre à assurer aux étrangers une parfaite impartialité en matière d'impôts. Enfin, sans rechercher une unification des divers ordres de juridiction, impossible en l'état actuel des choses, une solution convenable devrait être cherchée pour trancher les conflits nombreux qui en matière civile se produisent entre la juridiction mixte et la juridiction indigène. Une Cour de Cassation ou une Cour suprême, comme l'avait prévu la Commission des Capitulations, semble au moment où s'effectuera la dernière grande réforme de la justice égyptienne, devoir compléter heureusement l'ensemble des mesures à consacrer dans le domaine judiciaire, la renaissance actuelle de l'Égypte.

Cette grande œuvre, demeurée en évolution latente depuis quelques années, ne saurait plus tarder longtemps à se réaliser. La France, plus peut-être que tout autre pays, autant par les intérêts matériels qu'elle possède en Égypte que pour l'avenir de son œuvre intellectuelle dans tout l'Orient, sera appelée à s'intéresser tout particulièrement aux réformes de tous ordres qui suivront la conclusion du traité d'alliance anglo-égyptienne dans la vallée

du Nil. Ces réformes, une fois acceptées par le Gouvernement français devront, conformément à la loi constitutionnelle (art. 8) (5) du 16 juillet 1875, être soumises au Parlement qui seul a qualité pour rendre définitif les traités relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger.

Sans réaliser définitivement la suppression actuellement inopportune en Egypte du régime capitulaire, laquelle exigerait la disparition peu désirable des Tribunaux mixtes et celle de tous les privilèges conférés aux Consuls étrangers, les réformes projetées permettront l'atténuation des règles limitatives de la souveraineté intérieure de l'Egypte et consacreront la récente et remarquable renaissance de ce pays.

Ainsi donc sera à peu près achevé le grand mouvement international qui a, depuis trente ans, soit fait disparaître, soit considérablement amendé le régime des Capitulations. Successivement le Japon, l'Albanie, la Tripolitaine, l'île de Crète, la Chine, le Maroc, le Siam se sont libérés de ces legs onéreux d'un lointain passé, plus près de nous, la Turquie en 1924, la Perse en 1928 ont obtenu contractuellement la disparition des dernières entraves à leur pleine souveraineté. Restée donc seule en Orient à subir l'ingérence étrangère, l'Egypte s'est efforcée de se libérer de règles qu'elle estime être une offense à sa dignité nationale et une cause d'obstacles sérieux à ses progrès économiques et sociaux. Les arguments n'ont pas manqué à ceux de ses juristes qui se sont faits les infatigables avocats de la libération totale de leur pays, ils ont fréquemment invoqué à l'appui de cette thèse l'autorité de nos principaux auteurs (6) de droit international, l'exemple récent de pays

(5) Cf. *Code civil* : Loi Constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 8 : « Les traités de paix, de commerce....., ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres..... »

(6) Cf. FAUCHILLE, *Traité de droit international*. T. I, 3^e partie : « De même, justifiant la suppression des Capitulations même si elles n'étaient pas considérées comme des actes unilatéraux, mais

moins avancés que l'Égypte et les principes wilsonniens de la libre disposition des peuples.

Il resterait à chercher jusqu'à quel point serait désirable pour l'Égypte elle-même et pour les étrangers la complète et définitive libération du pays.

S'il est infiniment juste de satisfaire aux désirs d'émancipation des nationalistes égyptiens et de rendre à l'Égypte la place que lui confère le glorieux et le plus reculé des passés historiques qu'un pays puisse évoquer, le passé des Pharaons, il n'est pas moins permis de se demander si actuellement l'intérêt même du pays n'exige pas, pour que puisse se continuer le grand essor économique et intellectuel récent de l'Égypte, que lui soit conservée dans toute son ampleur la collaboration financière et technique étrangère qui depuis un siècle n'a cessé d'aider puissamment et dans toutes les voies au relèvement du pays. Or, cette collaboration exigera à coup sûr, pour être maintenue et développée, que lui soient assurées les garanties et les protections du passé et qu'elle continue de trouver sur les rives du Nil la même hospitalité de la part des Égyptiens.

C'est de l'ensemble de ces différents éléments et de ces intérêts parfois éloignés mais jamais inconciliables ni incompatibles, que devront tenir compte les membres de la future conférence internationale appelée à rédiger le prochain statut de l'Égypte.

comme des traités liant les deux parties, Ismet Pacha reproduit, entre autres, l'avis du célèbre juriste français Despagnet, dont les termes sont les suivants : « Les cas où la dénonciation des traités est légitime peuvent se ramener à trois principaux : *a*) quand l'observation d'un traité est devenue compromettante pour l'existence politique ou économique d'un pays ; *b*) quand les circonstances qui ont motivé le traité ont changé et enlèvent à l'ancien accord sa raison d'être ; *c*) enfin, un traité peut être dénoncé quand il est devenu incompatible avec le droit commun international des États civilisés, auquel prennent part les pays contractants ; tel serait aujourd'hui un traité ancien non formellement abrogé, qui consacrerait la traite des noirs condamnée par le droit des gens moderne »,

ANNEXE I

EXTRAIT DU MEMORANDUM DU 18 AOUT 1920

1° En vue d'établir l'indépendance de l'Egypte sur une base sûre et définitive, il est nécessaire que les relations entre la Grande-Bretagne et l'Egypte soient définies d'une manière précise et que les privilèges et immunités dont jouissent actuellement en Egypte les Puissances capitulaires, soient modifiés et rendus moins préjudiciables aux intérêts du pays.

2°

3° (1) Il est proposé qu'un traité soit conclu entre l'Egypte et la Grande-Bretagne.....

(2)

4° Le Traité proposé contiendra des stipulations visant l'objectif ci-après :

(1) L'Egypte jouira du droit de représentation dans les pays étrangers.....

(2)

(3) L'Egypte nommera, d'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté, un Conseiller Financier, auquel seront dûment confiés les pouvoirs actuellement exercés par les Commissaires de la Dette et il sera à la disposition du Gouvernement égyptien pour toutes autres questions sur lesquelles il pourrait désirer le consulter.

(4) L'Egypte nommera, d'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté, un fonctionnaire au Ministère de la Justice qui jouira du droit d'accès auprès du Ministère. Il devra être mis pleinement au courant de toutes les questions se rapportant à l'administration de la loi, en tant qu'elle affecte les étrangers, et il sera aussi à la disposition du Gouvernement égyptien pour être consulté sur toute matière ayant trait au maintien efficace de la loi et de l'ordre.

(5) En vue du transfert envisagé, au Gouvernement de Sa Majesté, des droits jusqu'ici exercés sous le régime des Capitulations par les différents Gouvernements étrangers, l'Egypte reconnaît le droit de la Grande-Bretagne d'intervenir par la voie de son Représentant en Egypte, afin d'empêcher l'application aux étrangers de toute loi égyptienne demandant actuellement le consentement étranger, et la Grande-Bretagne, de son côté, s'engage à n'exercer ce droit

que dans le cas de lois agissant inéquitablement à l'égard des étrangers.

Alternativement :

En vue du transfert envisagé, au Gouvernement de Sa Majesté, des droits jusqu'ici exercés sous le régime des Capitulations par les différents Gouvernements étrangers, l'Egypte reconnaît le droit de la Grande-Bretagne d'intervenir par la voie de son représentant en Egypte, afin d'empêcher l'application aux étrangers de toute loi égyptienne demandant actuellement le consentement étranger, et la Grande-Bretagne, de son côté, s'engage à n'exercer ce droit que dans le cas de lois faisant des distinctions inéquitables à l'égard des étrangers en matière d'impôts et taxes ou incompatibilités avec les principes de législation communs à toutes les Puissances capitulaires.

(6)

(7)

5° Ce traité sera soumis à l'approbation d'une Assemblée Constituante, mais il n'entrera en vigueur qu'après que les accords avec les Gouvernements étrangers pour la suppression de leurs tribunaux consulaires, ainsi que les Décrets pour la réorganisation des Tribunaux mixtes seront entrés en vigueur.

6° Cette Assemblée Constituante sera aussi chargée de préparer un nouveau Statut organique en conformité duquel le Gouvernement de l'Egypte sera conduit. Ce Statut contiendra des stipulations rendant les Ministres responsables devant le Corps législatif. Il pourvoira aussi à la tolérance religieuse à l'égard de toutes les personnes et à la protection due aux droits des étrangers.

7° Les modifications nécessaires au régime des Capitulations seront assurées par des Accords à conclure par la Grande-Bretagne avec les diverses Puissances capitulaires. Ces accords pourvoient à la suppression des tribunaux consulaires, de manière à rendre possible la réorganisation et l'extension de la Juridiction des Tribunaux mixtes, ainsi que l'application à tous les étrangers en Egypte de la législation (y compris la législation en matière fiscale) établie par le Corps Législatif Egyptien.

8° Ces accords prescriront le transfert au Gouvernement de Sa Majesté des droits antérieurement exercés sous le régime des Capitulations par les divers Gouvernements étrangers. Ils contiendront en outre des stipulations dans le but ci-après :

(a) Aucune tentative ne sera faite pour établir des distinctions au préjudice des nationaux d'une Puissance qui consent à supprimer ses tribunaux consulaires, et ces nationaux devront jouir en Egypte du même traitement que les sujets britanniques,

(b)

(c)

(d)

- (e)
- (f)
- 9°

10° Les Décrets pour la réorganisation des Tribunaux mixtes contiendront des clauses conférant à ces Tribunaux toute la juridiction jusqu'ici exercée par les Tribunaux consulaires étrangers, tout en laissant intacte la Juridiction des Tribunaux mixtes.

11° Après l'entrée en vigueur du Traité visé dans l'article 3, la Grande-Bretagne en communiquera les termes aux Puissances étrangères et appuiera une demande de l'Egypte pour son admission comme membre de la Ligue des Nations.

ANNEXE II

LES 16 « PROPOSITIONS »

DU PROJET DE TRAITÉ ANGLO-ÉGYPTIEN (3 août 1929)

1) L'occupation militaire de l'Égypte par les forces de Sa Majesté Britannique a pris fin.

2) Un traité d'alliance est conclu entre les Hautes Parties Contractantes pour la consécration de leur amitié, de leur cordiale entente et de leurs bonnes relations.

3) L'Égypte, dans son désir de faire partie de la Société des Nations, présentera une demande tendant à son admission à la Ligue, dans les conditions prescrites par l'art. 1^{er} du Pacte, et le Gouvernement de Sa Majesté Britannique s'engage à appuyer cette demande.

4) Au cas où un différend surgissant avec une tierce Puissance menacerait d'occasionner une rupture de relations avec la dite Puissance, les Hautes Parties contractantes agiront de concert en vue de régler le différend par les moyens pacifiques, conformément aux dispositions du Pacte de la Ligue des Nations et à celles de toutes les autres obligations internationales qui seraient applicables au cas.

5) Chacune des deux Hautes Parties Contractantes s'engage à ne prendre, dans les pays étrangers, aucune attitude incompatible avec l'alliance ou pouvant créer des difficultés à l'autre partie. Dans ce but, elles n'opposeront pas leur politique l'une à l'autre en pays étrangers, et ne conclueront, avec une tierce Puissance, aucun accord d'un caractère politique qui serait préjudiciable aux intérêts de l'autre partie.

6) Le Gouvernement de Sa Majesté Britannique reconnaît que la responsabilité de la sauvegarde de la vie et de la propriété des étrangers en Égypte incombe désormais au Gouvernement Égyptien. Sa Majesté le Roi d'Égypte assurera l'exécution de ses obligations à cet égard.

7) Si nonobstant les dispositions du paragraphe 4 précité, l'une des Hautes Parties Contractantes se trouve engagée dans une guerre, l'autre Haute Partie Contractante, en tant qu'alliée, se portera immédiatement à son secours, conformément au paragraphe 14 ci-après.

Spécialement, en cas de guerre ou de menace de guerre, Sa Majesté le Roi d'Égypte fournira à Sa Majesté Britannique, sur le territoire égyptien, toutes facilités et toute assistance en son pouvoir,

y compris l'usage de ses ports, aérodromes et moyens de communication.

8) Etant donné le désir d'unifier l'enseignement et les méthodes dans les deux armées égyptienne et britannique, Sa Majesté le Roi d'Egypte s'engage, au cas où il estimerait nécessaire d'avoir recours aux services d'instructeurs militaires étrangers, à les choisir parmi les sujets britanniques.

9) En vue de faciliter et d'assurer à Sa Majesté Britannique la protection du Canal de Suez, comme voie de communication essentielle entre les différentes parties de l'Empire Britannique, Sa Majesté le Roi d'Egypte autorise Sa Majesté Britannique à maintenir sur le territoire égyptien, dans les localités à désigner d'un commun accord à l'Est du 32° degré de longitude, telles forces que Sa Majesté Britannique jugera nécessaires dans ce but.

La présence de ces forces n'aura aucun caractère d'occupation et ne pourra, en aucune façon, porter atteinte aux droits souverains de l'Egypte.

10) En raison de l'amitié entre les deux Pays et du traité d'alliance envisagé par ces propositions, le Gouvernement Egyptien, lorsqu'il aura besoin des services de fonctionnaires étrangers, donnera, en principe, la préférence aux sujets britanniques.

11) Sa Majesté Britannique reconnaît que le Régime des Capitulations existant en Egypte ne s'accorde plus avec l'esprit du temps, ni avec l'état actuel de l'Egypte.

En conséquence, Sa Majesté Britannique s'engage à user de toute son influence auprès des Puissances ayant des droits capitulaires en Egypte, pour obtenir dans des conditions qui sauvegarderont les intérêts légitimes des étrangers, le transfert aux Tribunaux mixtes de la Juridiction consulaire existante et l'application aux étrangers de la législation égyptienne.

12) En raison de l'amitié entre les Hautes Parties Contractantes et du Traité d'alliance envisagé par les présentes propositions, Sa Majesté Britannique sera représentée à la Cour de Sa Majesté le Roi d'Egypte par un ambassadeur, dûment accrédité, et Sa Majesté le Roi d'Egypte réservera à sa Cour le plus haut rang diplomatique au représentant de Sa Majesté Britannique.

Sa Majesté le Roi d'Egypte sera représenté à la Cour de Saint-James par un ambassadeur.

13) Tout en réservant la liberté de conclure à l'avenir de nouvelles conventions modifiant la Convention de 1899, les Hautes Parties Contractantes conviennent que le statut du Soudan sera celui résultant de la Convention dont il s'agit.

En conséquence, le Gouverneur général continuera à exercer, au nom des Hautes Parties Contractantes, les pouvoirs qui lui sont conférés par la dite Convention.

14) Par les présentes propositions, on n'entend porter, de quelque

façon que ce soit, aucun préjudice, dans le présent ou dans l'avenir, aux droits et obligations qui résultent ou qui pourront résulter pour l'une ou l'autre des Hautes Parties Contractantes du Pacte de la Ligue des Nations ou du Traité de Renonciation à la Guerre signé à Paris, le 27 août 1928.

15) Les Hautes Parties Contractantes conviennent que toute divergence de vues au sujet de l'application ou de l'interprétation des dispositions des présentes propositions, qu'elles ne parviendront pas à résoudre, par des négociations directes, sera réglée conformément aux dispositions du Pacte de la Ligue des Nations.

16) On pourra, à tout moment, après l'expiration d'une période de vingt-cinq ans de la date de l'entrée en vigueur d'un traité basé sur les propositions susmentionnées, apporter, d'un commun accord entre les Hautes Parties Contractantes, telles modifications dans les clauses du traité, qui paraîtront alors justifiées par les circonstances.

ANNEXE III

PROJET DE TRAITÉ ANGLO-EGYPTIEN DU 3 AOUT 1929

*Notes explicatives échangées entre Mr Henderson
et S. E. Mohamed Mahmoud Pacha*

Extrait relatif à la question des Capitulations

1

1) *Les questions militaires.*

.....

2

2) *Les Conseillers.*

NOTE EGYPTIENNE

MONSIEUR LE MINISTRE,

Ainsi que vous le savez, le Gouvernement égyptien a pris à sa charge un vaste programme de réformes intérieures, et je me rends compte que cette tâche sera d'une importance plus grande et sera rendue plus difficile en raison des modifications importantes dans le Régime Capitulaire envisagées par les propositions.

En vue d'assurer l'exécution satisfaisante de ce programme de réformes, j'estime que nous aurons besoin des meilleurs conseils possibles, et je saisis cette occasion pour vous informer que le Gouvernement égyptien entend s'assurer, durant la période nécessaire pour l'achèvement des réformes en question, les services des deux fonctionnaires britanniques occupant, l'un, le poste de Conseiller Financier du Gouvernement égyptien, et l'autre celui de Conseiller Judiciaire du Ministère de la Justice.

Quant à ceux qui occuperont ces deux postes dans l'avenir, ils seront choisis par le Gouvernement égyptien, d'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté Britannique du Royaume-Uni, et nommés par le Gouvernement égyptien comme fonctionnaires égyptiens.

NOTE BRITANNIQUE

EXCELLENCE,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre note en date de ce jour concernant les postes de Conseiller Financier du Gouvernement égyptien et de Conseiller Judiciaire du Ministère de la Justice et je prends note avec satisfaction de l'exposé que Votre Excellence a fait des intentions du Gouvernement égyptien.

3) *La Police.*

NOTE EGYPTIENNE

MONSIEUR LE MINISTRE,

Je saisis cette occasion pour vous informer que le Gouvernement égyptien se propose d'abolir le Bureau Européen du Département de la Sécurité Publique, mais, donnant suite à l'engagement contenu dans le paragraphe 6 des propositions, le Gouvernement égyptien maintiendra, pendant cinq ans au moins à dater de l'entrée en vigueur du traité basé sur les propositions, un certain élément européen, dans la police des villes, qui demeurera durant la dite période sous le commandement d'officiers britanniques.

Je serais bien aise de savoir si le Gouvernement égyptien, au cas où il désirerait à un moment quelconque dans l'avenir, réorganiser ses forces de police, pouvait compter dans cette tâche sur l'aide du Gouvernement de Sa Majesté Britannique.

NOTE BRITANNIQUE

EXCELLENCE,

Le Gouvernement de Sa Majesté Britannique du Royaume-Uni note avec satisfaction qu'après la suppression du Bureau Européen du Département de la Sécurité Publique, le Gouvernement égyptien, donnant suite à l'engagement contenu dans le paragraphe 6 des propositions, maintiendra, pendant cinq ans au moins à dater de l'entrée en vigueur du traité basé sur les propositions un certain élément européen, dans la police des villes, qui demeurera durant la dite période sous le commandement d'officiers britanniques.

Au cas où à un moment quelconque dans l'avenir, le Gouvernement égyptien désirerait réorganiser ses forces de police, le Gouvernement de Sa Majesté Britannique sera heureuse de lui prêter les services d'experts ou d'une mission de police, comme il l'a déjà fait avec d'autres pays qui avaient manifesté le désir de réorganiser leurs forces de police.

4) *Les questions judiciaires et législatives.*

NOTE BRITANNIQUE

Les Capitulations et les Tribunaux consulaires. — L'extension du rôle des Juridictions mixtes en matière judiciaire et législative et fiscale.

EXCELLENCE,

Le paragraphe II des propositions dispose que :

« Sa Majesté Britannique reconnaît que le régime des Capitulations existant en Egypte ne s'accorde plus avec l'esprit du temps, ni avec l'état actuel de l'Egypte.

« En conséquence, Sa Majesté Britannique s'engage à user de toute son influence auprès des Puissances ayant des droits capitu-

lares en Egypte pour obtenir, dans des conditions qui sauvegarderont les intérêts légitimes des Etrangers, le transfert aux Tribunaux mixtes de la juridiction consulaire existante et l'application aux Etrangers de la législation égyptienne. »

Il serait utile d'expliquer à Votre Excellence les lignes que, à mon avis, cette réforme capitulaire pourrait bien suivre, étant donné que je serai prêt à appuyer les efforts du Gouvernement égyptien pour conclure des arrangements avec les Puissances sur cette base, après l'entrée en vigueur du traité basé sur les propositions.

En 1920, lorsque les négociations étaient engagées entre les Gouvernements britannique et égyptien, il était à espérer que des mesures fussent prises pour la suppression par les Puissances Etrangères de leurs Tribunaux consulaires en Egypte. En conséquence, des projets de loi furent préparés, la même année, en vue d'étendre la compétence des Tribunaux mixtes et de les mettre à même d'exercer toute la juridiction actuellement exercée par les Tribunaux consulaires.

Je serai disposé à accepter que ces projets de loi puissent servir de base à la réforme du Régime Capitulaire, si les Puissances Etrangères consentaient à transférer aux Tribunaux mixtes la juridiction de leurs Tribunaux consulaires.

Sans doute, maints changements seront nécessaires sur les points de détail. Ils devront être discutés par des experts.

Il existe cependant certaines modifications qui, je pense, seront en tous cas nécessaires, et que je désire signaler à cette occasion à Votre Excellence.

Il pourra être difficile à certaines Puissances de consentir au transfert aux Tribunaux mixtes de toutes les affaires se rapportant au Statut personnel de leur nationaux. Le transfert, dans ce cas, devra être facultatif. La compétence en pareilles matières devra demeurer aux Autorités consulaires, à moins qu'un accord n'intervienne entre le Gouvernement égyptien et le Gouvernement étranger intéressé pour le transfert de cette compétence aux Tribunaux mixtes.

Je prévois qu'on pourra se mettre d'accord sur l'exercice de cette juridiction par les Tribunaux mixtes en ces matières, dans le cas où des sujets britanniques seraient intéressés.

Dans le cas de grâce ou de remise des peines imposées à des étrangers, comme aussi en ce qui concerne l'exécution de la peine capitale imposée aux Etrangers, le Ministre de la Justice prendra l'avis du Conseiller Judiciaire, tant que son poste sera maintenu, avant de présenter son avis au Roi.

Je reconnais que les conditions dans lesquelles les Capitulations sont actuellement appliquées en ce qui regarde le pouvoir du Gouvernement égyptien de légiférer pour les Etrangers ou de leur imposer des taxes, ne s'accordent plus avec les conditions modernes.

Je serai disposé à conclure un accord stipulant que, dans l'avenir, tout assentiment nécessaire pour l'application aux Etrangers de la législation égyptienne, y compris la législation fiscale, sera donné par l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes, sauf dans le cas de la législation intéressant la constitution ou la juridiction des Tribunaux

mixtes eux-mêmes, laquelle ne devra pas entrer en vigueur avant son approbation par les Puissances.

Il appartiendra à l'Assemblée générale des Tribunaux mixtes de s'assurer que la législation en question n'est pas incompatible avec les principes généralement adoptés dans la législation moderne applicable aux Etrangers et, en ce qui concerne particulièrement la législation d'un caractère fiscal, qu'elle n'établisse pas une discrimination inéquitable à l'égard des Etrangers, y compris les Sociétés Etrangères.

Le nouveau Code d'Instruction criminelle

Une extension de la compétence pénale des Tribunaux mixtes nécessitera la préparation et la promulgation d'un nouveau Code de procédure criminelle. Les projets de loi préparés en 1920 contiennent certaines dispositions importantes au sujet de la dite procédure (articles 10-27 du Projet de Loi N° 11 du 18 avril 1920) et Votre Excellence conviendra sans doute que le nouveau Code pénal ne devra pas s'écarter des principes posés par les dits articles.

La définition du mot étranger

Il y a certaines questions sur lesquelles il sera nécessaire qu'un accord intervienne entre le Gouvernement égyptien et le Gouvernement de Sa Majesté Britannique du Royaume-Uni ; mais je ne pense pas qu'il soit nécessaire en ce moment de faire plus que d'indiquer ces questions.

La première est la définition du mot « étranger », aux fins de l'extension projetée de la juridiction des Tribunaux mixtes.

J'ai compris de Votre Excellence que les lois présentement appliquées par les Juridictions indigènes en Egypte, soumettent aux Tribunaux indigènes toutes les personnes en Egypte, autres que les personnes qui sont soustraites à leur compétence, soit par une loi, soit par l'usage, soit par un traité. Je suis disposé à accepter ce principe, à la condition qu'il soit entendu que tous les Etrangers qui, dans le passé ont bénéficié du régime capitulaire, relèveront de la juridiction des Tribunaux mixtes, sans tenir compte des changements de souveraineté survenus après la guerre de 1914-1918.

Augmentation du personnel des Tribunaux mixtes

La seconde est l'augmentation du personnel des Tribunaux mixtes qui sera rendue nécessaire par l'extension projetée de leur juridiction. et, subsidiairement, les nouvelles fonctions du Procureur Général près les Tribunaux mixtes et le personnel dont il aura besoin pour pouvoir remplir ces fonctions d'une manière satisfaisante. Le Conseiller judiciaire sera consulté, tant que son poste sera maintenu, au sujet de la nomination des juges étrangers aux Tribunaux mixtes, ainsi que des membres étrangers du Parquet, s'il y a lieu.

NOTE EGYPTIENNE

MONSIEUR LE MINISTRE,

J'ai l'honneur de vous accuser réception de votre note, datée de ce jour, par laquelle vous m'avez informé de la manière de voir

du Gouvernement de Sa Majesté du Royaume-Uni au sujet des lignes que pourrait suivre la réforme du régime capitulaire, et vous avez appelé mon attention sur certaines considérations particulières auxquelles vous attachez de l'importance.

Je suis heureux de constater que les propositions particulières auxquelles vous vous êtes référé, s'accordent avec les intentions du Gouvernement égyptien qui partage également la manière de voir du Gouvernement de Sa Majesté Britannique en ce qui concerne les lignes que devra suivre la réforme du Régime Capitulaire.

Quant à la définition du mot « étranger », je ferais remarquer que, bien que le Gouvernement égyptien ne s'oppose pas à la compétence des Tribunaux mixtes en matière civile et commerciale intéressant les étrangers bénéficiaires des privilèges capitulaires avant la guerre de 1914-1918, les étrangers qui ne possèdent pas ces privilèges et ne les ont jamais possédés doivent évidemment être justiciables de la Juridiction indigène.

5) *Les Fonctionnaires étrangers.*

.....

6) *Les minorités.*

.....

7) *Le Soudan.*

.....

Vu : *Le Président,*

William OUALID.

Vu : *Le Doyen de la Faculté,*

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

I

Ouvrages généraux

- ARTUR. — *Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions* (Paris 1902). (Extrait de la *Revue de Droit Public*).
- ANZILOTTI. — *Teoria generale della responsabilita dello Stato nel diritto internazionale* (Firenze 1902).
— *Corso di diritto internazionale* (vol. I), *Parte generale* (Roma 1912).
- AUBRY et RAU. — *Cours de Droit civil français*, T. I (Paris 1897).
- ALLIX. — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* (Paris 1927).
- BARTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 9^e édit. (Paris 1921).
- BROCHER. — *Etude sur les principes généraux de l'interprétation des lois* (Genève 1862).
- BASTABLE. — *Public Finance* (Londres 1922).
- CAPITANT. — *Introduction à l'étude du droit civil* (Paris 1912).
- DICEY. — *Introduction à l'étude du droit constitutionnel* (trad. BATUT et JÈZE, Paris 1902).
- DUCROCQ. — *Cours de droit administratif et de législation française des Finances* (Paris, 1897-1905).
- DUGUIT (Léon). — *Manuel de droit constitutionnel*.
— *Traité de droit constitutionnel* (vol. I), *Théorie générale de l'Etat* (Paris 1911).
- ESMEIN. — *Cours élémentaire d'histoire du droit français* (Paris 1906).
- FAUCHILLE. — *Traité de droit international public*, T. I (Paris).
- GERMAIN-MARTIN. — *Les finances publiques de la France et la fortune privée* (Paris 1925).
- GENY. — *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif* (Paris 1919).
— *Science et technique en droit privé positif* (Paris 1921).
- HALL'S. — *International Law* (Londres 1924).
- HAURION. — *Précis de droit administratif et de droit public*.
- JÈZE. — *Cours de science et de législation financière* (Paris 1928).

- JACQUELIN. — *De la juridiction administrative dans le droit constitutionnel* (1891).
— *Les principes dominants du Contentieux administratif* (Paris 1898).
- JELLINEK. — *Das Recht des modernen Staates* (trad. de Fardis).
« L'Etat moderne et son droit » (Paris 1911).
- LAVISSE et RAMBAUD. — *Histoire générale* (Paris).
- LAFERRIÈRE. — *Traité de la juridiction administrative* (Paris 1896).
- LAWRENCE. — *Principles of international Law* (Londres).
- MASSÉ. — *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil* (3^e édit., 1874).
- MARTENS. — *Traité de droit international* (trad. Léo, Paris 1883).
- MICHAUD. — *Des actes de gouvernement* (Grenoble 1889).
- NITTI. — *Principes de science des finances* (trad. Paris 1928).
- RENAUD. — *Introduction à l'étude du droit international* (Paris 1879).
- SAVIGNY. — *System des heutigen römischen Rechts* (trad. de Guenoux). « Traité de droit romain ».
- SELIGMAN. — *Essais sur l'impôt*. 2 vol. (trad. Giard, Paris 1914).
- THALLER. — *Traité élémentaire de droit commercial*, 4^e édit. (Paris 1910).
- VALETTE. — *Du rôle de la coutume dans l'élaboration du droit privé positif* (Lyon 1907-1908).
- VAN DER EYKEN. — *Méthode positive de l'interprétation juridique* (Bruxelles-Paris 1907).
- VINCENT et PENAUD. — *Dictionnaire de droit international privé* (Paris 1889-1890).
- WATTEL. — *Droit des gens*.
- WEISS. — *Traité théorique et pratique de droit international privé* (Paris 1907-1913), 2^e édit.

II

Ouvrages spéciaux

- Voir la bibliographie de M. René MAUNIER sur l'Egypte juridique, économique et sociale (1798-1916), Le Caire 1918 (6.700 volumes).
- ARTIN PACHA. — *La propriété foncière en Egypte* (Le Caire 1883).
- ARMINJON. — *Origine, source et nature du droit des Capitulations ottomanes* (Paris 1905).
— *Etrangers et protégés dans l'Empire ottoman* (Paris 1903).
- ABD EL HAKIM EL RIFAI. — *Le mouvement de réforme des impôts directs en Egypte* (thèse, Paris 1929).

- BERNARD. — *Traité théorique et pratique de l'extradition* (Paris 1890).
- BONNEVAY. — *Organisation judiciaire de l'Egypte* (Lyon 1912), thèse.
- BAHI-EL-DIN BARAKAT. — *Privilèges et immunités dont jouissent les étrangers en Egypte* (thèse, Montpellier 1912).
- BORELLI BEY. — *La législation égyptienne annotée. Première partie : « Codes égyptiens pour les procès mixtes »* (Bruxelles, Paris, Le Caire 1892).
- CHAKOUR. — *La péréquation de l'impôt foncier en Egypte* (Le Caire 1895).
- CROMER (Earl of). — *Modern Egypt* (Londres 1908).
- DARESTE et LABOULAYE. — *Grand coutumier de France ou coutumier de Charles VI* (Paris 1868).
- DUBOIS. — *Le Contentieux administratif en Italie et la loi du 20 mars 1865 étudiés à l'occasion des projets de suppression des Conseils de Préfecture actuellement soumis à l'Assemblée Nationale, avec des propositions de transformations de la justice administrative en France (1872-1873).*
- ESCHAVANNES. — *Préliminaires de la diplomatie française en Orient. Origine des relations politiques et commerciales qui ont précédé les Capitulations* (1850).
- ESMEIN. — *La coutume doit-elle être reconnue comme source du droit civil français ?* (1905). (Bulletin de la Soc. d'Etud. législ., T. IV, 1905).
- FÉRAUD-GIRAUD. — *De la juridiction française dans les Echelles du Levant* (Paris 1866), 2 volumes.
- DE FREYCINET (C.). — *La question d'Egypte* (Paris 1904).
- GAVILLOT. — *Etude sur les impôts fonciers et autres devant les droits des Européens en Egypte* (Alexandrie 1887).
- GELAT BEY (Ph.). — *Répertoire de la législation et de l'administration égyptiennes* (Alexandrie 1908).
- GATTESCHI. — *Mémoire historique sur les Capitulations* (1864). (Bull. de l'Institut Egyptien).
- HAMMER (VON). — *Histoire de l'Empire ottoman des origines à nos jours*. 18 volumes (1835-1841).
- LAMBA. — *Droit public et administratif de l'Egypte* (1909).
— *Code administratif égyptien* (1911).
— *De l'évolution de la condition juridique des Européens en Egypte* (1896).
- LEFEBVRE. — *La coutume comme source formelle du droit* (Lille 1905), thèse.
- MILITIZ. — *Manuel des Consuls* (1837-1842).
- MAYER (Otto). — *Le droit administratif allemand* (1903), trad. française.

- MESSINA. — *Les lacunes de la loi en droit égyptien mixte* (Le Caire 1921).
— *Les sources du droit égyptien mixte*. - I. La loi.
— *Les sources du droit égyptien mixte*. - II. La coutume. (Le Caire 1922-1924). Extrait de *L'Egypte contemporaine*.
— *La juridiction administrative des tribunaux mixtes* (Alexandrie 1923).
- MILNER. — *England in Egypt* (trad. française Mazuc, Paris 1898).
- PADOA BEY. — *De la compétence de la juridiction mixte dans les contestations entre les indigènes et les administrations de l'Etat en Egypte* (dans *Chmet*, 1888).
- PÉLISSÉ DU RAUSAS. — *Le régime des Capitulations dans l'Empire ottoman* (Paris 1912), 2 volumes, 2^e édition.
- Procès-verbaux* de la Commission Internationale instituée pour l'examen des propositions du Gouvernement égyptien, tendant à réformer l'administration de la justice en Egypte.
- Rapport* de Sir Henry BARKER, Président de la Chambre de Commerce britannique en Egypte (1^{er} avril 1930).
- Rapport* présenté au Ministre des Affaires Etrangères de France par la Commission instituée (1867) à l'effet d'examiner les propositions faites par le Gouvernement égyptien pour réformer l'administration de la justice en Egypte (dans BORELLI, *Législation égyptienne annotée*).
- REY. — *Notes sur les Capitulations et la fiction d'exterritorialité* (Paris 1895).
- SESOSTRIS SIDAROUS. — *Des patriarcats* (thèse Paris 1907).
- SEOTT (H.). — *Law affecting foreigners in Egypt as the result of the Capitulations* (Edimbourg 1908).
- WATHELET et BRUNTON. — *Codes égyptiens, lois usuelles* (Bruxelles 1919-1920).
- ZOHNI (Abd el Salam). — *La responsabilité de l'Etat Egyptien à raison de l'exercice de la puissance publique* (Paris-Lyon 1914).

III

Articles

- ARMINJON. — *Le système fiscal et les finances de l'Egypte*. (*Revue Politique et Parlementaire*, 1910).
- BABLED. — *Le procès de la Caisse de la Dette égyptienne devant la Cour mixte d'Alexandrie*. (*Revue Générale du Droit International Public*, 1896).
- BAXTER. — *Notes on the estimate of the national income of Egypt*. (*Egypte Contemporaine*, 1929).

CRAIG (J.). — *Notes on the national income of Egypt. (Egypte Contemporaine, 1924).*

— *Capitulations and taxations. (British Chamber of Commerce Journal, 1927).*

— *Les finances publiques et le régime fiscal de l'Egypte. (Revue Econ. Intern., Bruxelles, déc. 1930).*

DESJARDINS. — *De l'origine des Capitulations dans l'Empire ottoman. (Académie des Sciences morales et politiques, 1891).*

GERMAIN-MARTIN. — *Notes sur les projets de réforme de la propriété foncière en Egypte. (Egypte Contemp., 1910).*

Journal des Tribun. Mixtes, années 1919-1929, passim. (Alexandrie).

LA BRUYÈRE (René). — *La situation économique et financière de l'Egypte. (Revue Politique et Parlementaire, 1926).*

LÉVI (I.). — *L'augmentation des revenus de l'Etat. Possibilités et moyens d'y parvenir. (Egypte Contemp., 1922).*

— *L'avenir de l'industrie en Egypte. (Egypte Cont., 1927).*

— *L'Egypte à travers l'annuaire statistique. (Egypte Contemporaine, 1928).*

MEYER (G.). — *Capitulations et Tribunaux mixtes. (Le Temps, 31 déc. 1928).*

— *Capitulations et tendances fiscales. (Le Temps, 7 mai 1929).*

— *Evolution économique et politique douanière, I. (Le Temps, 15 août 1929).*

— *Evolution économique et politique douanière, II. (Le Temps, 27 août 1929).*

— *Le traité anglo-égyptien. (Le Temps, 1^{er} novembre 1929).*

— *Politique douanière et possibilités industrielles. (Le Temps, 26 janvier 1930).*

— *Le nouveau tarif douanier égyptien. (Le Temps, 17 fév. 1930).*

— *Bilan économique. (Le Temps, 7 mars 1930).*

MICHEL (Bernard). — *Etude sur les recettes de l'Etat Egyptien. (Egypte Contemp., 1923).*

PÉLISSIE DU RAUSAS. — *Projet de conversion de la dette unifiée. La légalité. (Revue Générale de Droit International Public, 1895).*

POLITIS (N.). — *La Caisse de la Dette égyptienne, ses pouvoirs, sa responsabilité. (Revue Générale de Droit International Public, 1896).*

PUPIKOFER (M.). — *Le régime douanier égyptien et les Capitulations. (Journal des Tribunaux mixtes, 1930).*

ROMIEU. — *De la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire en Belgique. (Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques, 1886).*

ISMAIL SIDKY PACHA. — *Le régime fiscal égyptien et les Capitulations. (Egypte Contemporaine, 1926).*

SADEK HENEIN PACHA. — *L'atténuation du régime capitulaire. (Communication à l'Académie Diplomatique Internat. Paris 1929).*

WATHELET. — *Problèmes politiques et législatifs*. (Revue de l'Université de Bruxelles, mai 1929).

Documents

Avis et note du Contentieux de l'Etat Egyptien, Le Caire.

Documents sur la Conférence Economique de Genève (mai 1927). —
Compte rendu des séances. (Discours de Sadek Henein Pacha).
— Rapport final de la Commission des entraves au commerce.
— Memorandum sur les finances publiques (1927).

FIRKY-BEY. — Memorandum sur les inconvénients économiques du régime des Capitulations en Egypte (1927).

Rapport de Sadek Henein Pacha au Gouvernement égyptien (1927).

Annuaire statistique de l'Egypte (1927).

Circulaire diplomatique du Ministre des Affaires Etrangères (décembre 1927).

Lettre du Ministre des Finances au Conseil des Ministres (Le Caire, 7 février 1929). (Les réclamations financières entre les Gouvernements britannique et égyptien).

Livres jaunes : (Affaire d'Egypte 1878-1879).

(Affaire d'Egypte 1884-1893. - Impôt sur la propriété bâtie. - Patente).

Livre jaune français : (Conférence de Lausanne 1924).

Livre vert égyptien, Le Caire, 1929.

Mémoire adressé par la Colonie Européenne d'Alexandrie au Doyen du Corps diplomatique (à propos de l'impôt de patente), 1890.

Memorandum de la Chambre de Commerce française sur les projets de lois de patente et du timbre (1890).

Memorandum on the land tax in Egypt, Ministry of Finance, 1884.

Notes du Conseiller financier sur le budget, depuis 1885 jusqu'à 1923-1924.

Procès-verbaux de la Commission des Capitulations. Le Caire (1917-1918-1919).

Rapport du Commissaire britannique (1885-1920).

Rapport de Lord Cromer sur l'Egypte et le Soudan (1904-1905).

Rapport de la Mission spéciale en Egypte (1920).

Projet Milner (1920).

Projet de Code pénal mixte (1929, Le Caire).

Projet de loi pour la reconstitution des Tribunaux mixtes. (Dans *Egypte Contemporaine*, n° 50, mars 1920, Le Caire).

Note du Gouvernement du roi d'Egypte à la Société des Nations (Projet de convention internationale sur le traitement des étrangers, novembre 1929).

Traité de Versailles, 1919.

Traité de Saint-Germain, 1924.

Traité de Lausanne, 1924.

Projet de traité anglo-égyptien. (Documents diplomatiques, Le Caire)

Documents diplomatiques concernant l'Égypte (1840-1920). Leroux, Paris, 1920.

Divers

DELAWER ALY. — *Projet de réforme concernant la juridiction des étrangers en Égypte* (thèse, Montpellier 1927).

HABIB ABI CHARLA. — *L'extinction des Capitulations en Turquie* (thèse, Paris 1924).

MOURSİ BEY (Kamel). — *De l'étendue du droit de propriété en Égypte* (thèse, Dijon 1914).

FAKRY PACHA. — *Déclaration au nom du Gouvernement égyptien, au Comité Economique de la Société des Nations*, Paris 1929.

ISMET PACHA. — *Discours à Lausanne*. (Livre jaune français, 1923, T. I, p. 440).

HABIB EL MASRY. — *Memorandum présenté au Congrès interparlementaire*, Paris 1927.

Rapport de la Commission Supérieure d'Enquête de 1878. Le Caire (1879).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

LIVRE I

ORIGINE, MATIÈRE ET ESPRIT DES CAPITULATIONS

CHAPITRE PREMIER. — Définition des Capitulations. — Privilèges et immunités accordés aux Chrétiens en Orient avant 1535. — Hypothèses historiques concer- nant l'origine, la nature et l'esprit des Capitulations. .	19
CHAPITRE II. — Evolution historique des Capitulations de 1535 à 1740. — Traité avec Venise (1455). — Première Capitulation (1535). — Nature commerciale des pre- mières Capitulations. — Prépondérance de la France en Orient. — Politique commerciale et religieuse de Louis XIV dans l'Empire Ottoman (1673). — Capitu- lation de 1740, importance, nature perpétuelle et triple objet de cette Capitulation.....	47
CHAPITRE III. — L'immunité de Juridiction et les libertés commerciales. — Extension des privilèges des étrangers. — Création d'un droit nouveau dans les Echelles du Levant. — Etude historique de son développement. — — Garanties et privilèges d'établissement avant 1740. — Situation des étrangers dans l'Empire Ottoman. — Règles particulières de Juridiction applicables aux Fran- çais (visites domiciliaires, différends entre Français, crimes entre Français, relations commerciales). — Situation de la France en 1740. — Comparaison entre les Capitulations accordées à la France et celles accor- dées aux autres Puissances. — Raisons qui expliquent le régime des Capitulations, leurs conséquences.....	61
CHAPITRE IV. — Evolution du régime capitulaire après 1740 ; 1) dans les conventions commerciales : sépara- tion de l'Egypte et de la Turquie ; — 2) dans les dispo- sitions d'ordre politique et religieux ; — 3) en ce qui	

concerne le traité d'établissement, les privilèges de Juridiction, l'exemption fiscale, les immunités de législation. — Raisons de l'aggravation de ces stipulations. — Edit de 1778 (Juridiction et compétence des Consuls français en matière civile et criminelle). — Loi de 1836. — Dispositions relatives à la Juridiction française en Orient et leurs relations avec le régime capitulaire. — Différends entre sujets de nationalités différentes, entre étrangers et indigènes. — Effort de libération de l'Egypte. — Réforme de 1875. — Eléments constitutifs du système judiciaire mixte. — Organisation et compétence civile des Tribunaux mixtes. — Juridiction administrative des Tribunaux mixtes..... 79

LIVRE II

SOURCES EXTRA-CAPITULAIRES DE LA CONDITION DES ETRANGERS EN EGYPTTE

CHAPITRE PREMIER. — Causes géographiques, politiques et économiques de la différenciation du droit égyptien. — Causes d'ordre religieux et psychologique..... 129

CHAPITRE II. — Sources juridiques de la condition actuelle des étrangers en Egypte.

a) *La loi*. — Définition de la loi dans le droit applicable aux étrangers en Egypte. — Théorie sociologique et juridique des sources du droit. — Création du droit coutumier. — Son importance. — Définition de la loi mixte. — Textes qui fixent et déterminent les rapports juridiques sur lesquels elle s'appuie. — Thèse de M. Péliissié du Rausas. — Thèse de M. Messima. — Compétence des Tribunaux mixtes. — Lois auxquelles sont soumis les étrangers en Egypte..... 145

b) *La coutume*. — Sources extra-législatives de la condition des étrangers. — La situation actuelle du droit en Egypte. — Origine de la coutume. — Définition. — Importance de la coutume en Orient. — La coutume, origine des règles capitulaires. — Son extension. — Conséquences de cette extension. — La coutume et la jurisprudence des Tribunaux mixtes. — Eléments constitutifs de la coutume applicables dans le droit mixte : usages locaux et usages généraux. — Influence des règles coutumières sur les immunités conférées aux étrangers par les Capitulations (inviolabilité du domicile. — Juridiction civile et juridiction pénale. — Extension d'origine coutumière des pouvoirs des Consuls 157

LIVRE III

LE PROBLÈME DES CAPITULATIONS FISCALES ET LES PROJETS DE RÉFORME

CHAPITRE PREMIER. — Le Régime fiscal égyptien.

Etude de l'évolution du régime fiscal égyptien. —
Etude préliminaire des impôts perçus dans l'Empire
Ottoman au Moyen-Age. — Limitation et réglementation
de ces impôts. — Capitulation de 1740. — Réclama-
tions du Gouvernement Egyptien. — Résumé de
l'histoire fiscale de l'Egypte depuis son autonomie. —
1^{re} période : 1841-1876. — 2^e période : 1876-1885. —
Evolution des impôts sur les terres et sur la propriété
bâtie. — Carence financière de l'Egypte. — Commis-
sion d'enquête de 1878. — Son travail. — 3^e période :
1885 à 1929. — Conférence de Londres (1885). —
Intérêt de la Conférence de Londres en ce qui concerne
l'application des principes capitulaires en matière fis-
cale. — Evolution des impôts acceptés à Londres par
les Puissances. — Problème de droit international sou-
levé par les juristes et les diplomates égyptiens..... 189

CHAPITRE II. — Principales questions fiscales de nature juridique et politique qui se sont présentées en Egypte depuis 1885.

1) *Municipalité d'Alexandrie*. — Caractère particulier
de la Municipalité d'Alexandrie. — Conséquences de
cette organisation au point de vue fiscal et juridique.. 225

2) *Affaire d'Héliopolis*. — Historique de l'affaire. —
Arguments de fond. — Arguments de texte présentés
par la Société. — Réponse de l'Avocat du Gouverne-
ment. — Attendus qui, dans le jugement en 1^{re} in-
stance, concernent en droit international les pouvoirs
de l'Egypte en matière de taxation des sujets étrangers.
— Arrêt de la Cour d'Alexandrie (30 avril 1913). —
Son importance. — Résumé de la partie réservée aux
rapports de l'Etat égyptien et des Puissances capitu-
laires 227

3) *Question de la taxe des Ghaffirs*. — Résumé du
développement historique de cette question. — Accep-
tation par les Puissances du droit de gardiennage
(novembre 1929) 234

4) *Projet Milner (1920)*. — Historique de ce docu-
ment. — Points principaux traités dans ce document.
— Etude particulière de la solution proposée par la
Mission Milner pour résoudre la question de l'amén-

dement des privilèges conférés aux Puissances capitulaires. — Examen du point de vue de Lord Milner en ce qui concerne la législation fiscale. — Conséquences du rapport Milner.....	237
5) <i>Projet Curzon (1921) et négociations ultérieures.</i> — Lien entre le projet Curzon et le projet Milner. — Déclaration d'indépendance (1922), les quatre points réservés. — Négociations Saroit-Chamberlain (1928). Projet de Traité présenté par le Foreign Office à Mahmoud Pacha (1929). — Etude des « propositions » du Gouvernement Anglais et des notes explicatives jointes au projet de traité. — Les pouvoirs de l'Etat égyptien en matière de taxation fiscale.....	246
CHAPITRE III. — Thèse juridique égyptienne relative aux pouvoirs de l'Etat en matière de taxation des sujets des Puissances capitulaires.	
Thèse du Gouvernement égyptien. — Arguments de droit. — Arguments de fait. — Examen critique de la théorie soutenue par le Gouvernement égyptien. — Lettre du Ministre des Finances au Conseil des Ministres (7 février 1929). — Eléments et anomalie du régime fiscal égyptien. — Extension abusive des principes capitulaires	255
CHAPITRE IV. — La doctrine étrangère et les solutions proposées. — Réponse aux arguments de droit et de fait présentés par les juriconsultes égyptiens. — Etude du principe contenu dans la Déclaration de Londres (1885) et de ses conséquences. — L'immunité fiscale et la Jurisprudence mixte. — Situation particulière des Sociétés anonymes. — Doit-on conserver les règles anciennes qui limitent à l'extrême autorité intérieure de l'Egypte ? — Opinions de Lord Cromer, de Lord Milner et du Gouvernement égyptien. — Propositions anglaises de juillet 1929. — Arguments qu'opposent les intérêts étrangers, défenseurs des garanties. — Conclusion. — Recherche d'une solution compatible avec les exigences des intéressés égyptiens et étrangers.	269
CHAPITRE V. — Source possible de nouveaux revenus.....	307

LIVRE IV

LA RÉFORME DOUANIÈRE ET LES CAPITULATIONS

CHAPITRE PREMIER. — Le régime douanier avant le 17 février 1930. — Les Traités de commerce et les Capitulations. — Traités antérieurs à la Capitulation de 1535. — Droits de douane. — Taxes. — Attributions des Consuls. — Capitulation de 1535. — Traité de 1673. —

— Fixation du taux des tarifs douaniers. — Capitulation de 1740. — Son importance au point de vue commercial. — Traité de 1838. — Traité de 1861. — Autonomie douanière de l'Egypte. — Notification du 17 avril 1863. — Circulaire du Ministre des Affaires Etrangères (1864). — Tentatives du Gouvernement Ottoman en 1877 et 1883 pour faire reviser les traités de 1861. — Opposition des Puissances capitulaires. — Conventions passées depuis 1889 par l'Egypte avec les Puissances. — Etude du régime douanier en vigueur de 1902 à 1930.....	315
---	-----

CHAPITRE II. — Le nouveau régime mis en vigueur le 17 février 1930. — Etude de ce régime dans ses rapports avec le régime capitulaire. — Thèse juridique des Puissances. — Thèse du Gouvernement Egyptien. — Discussion de ces thèses. — Considérations de nature juridique relatives au règlement douanier.....	333
Conclusion	378

LIVRE V

LES CAPITULATIONS JUDICIAIRES ET LE PROJET D'EXTENSION DE LA COMPÉTENCE PÉNALE DES TRIBUNAUX MIXTES.

CHAPITRE PREMIER. — La question de l'atténuation des Capitulations judiciaires.

Nature politique du problème. — Position actuelle de la question. — Les Travaux de la Commission des Capitulations (avril 1917-novembre 1918).....	391
--	-----

1) <i>Projets d'organisation judiciaire de 1920 (projet Hurst)</i> . — Principes selon lesquels ils furent établis. — Extension projetée de la compétence des Tribunaux mixtes. — Organisation judiciaire. — Juridiction administrative des Tribunaux mixtes. — Règles de compétence, — en matière civile, — en matière pénale. — Composition des Chambres des Tribunaux. — Expulsion. — Extradition. — Organisation intérieure. — Dispositions relatives au personnel et au service des magistrats. — Echec du projet.....	394
---	-----

2) *Circulaire diplomatique du mois de décembre 1927*. — Les six propositions du Gouvernement égyptien. — Réforme de l'art. 12 du Code Civil mixte. — Extension de la Juridiction pénale des Tribunaux mixtes en matière correctionnelle à de nouvelles caté-

gories d'infraction. — Modification de l'art. 6 R. O. J. — Suppression des Juges assesseurs au Tribunal correc- tionnel. — Création à la Cour d'Appel mixte d'une Chambre composée de trois Conseillers. — Réponse des Puissances	406
---	-----

3) <i>Le projet de Traité Henderson (1929) et les Capi- tulations judiciaires.</i> — Double objet du projet. — Résumé des lettres explicatives relatives à la réforme judiciaire. — Le projet et ses dispositions relatives à l'atténuation du régime capitulaire. — Les garanties préalables réclamées par les Etrangers. — La question des conflits de juridiction et les projets de réforme du système judiciaire égyptien.....	417
--	-----

LIVRE VI

CONCLUSION	433
ANNEXE I	447
ANNEXE II	450
ANNEXE III	453
BIBLIOGRAPHIE	459

